

Александр Сванишвили

Служба региональной политики и правления Государственной канцелярии
Грузии

Давид Лосаберидзе

Кавказский институт мира, демократии и развития

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГРАНИЦ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ
И ПЕРСПЕКТИВЫ ИХ ОПТИМИЗАЦИИ
(существующие воззрения)**

Содержание

1. Существующее территориальное деление	4
1.1. У истоков территориального устройства	4
1.2. Этапы развития в период независимости	5
1.3. Действующая структура	8
<i>а. Верхний (региональный) уровень</i>	8
<i>б. Средний уровень (управление)</i>	9
<i>в. Нижний уровень (самоуправление)</i>	9
2. Обстоятельства, препятствующие процессу децентрализации	10
2.1. Основные проблемы процесса децентрализации	10
<i>а. Количество мелких самоуправляемых единиц на нижнем уровне</i>	10
<i>б. Иррациональный характер систем управления</i>	11
<i>в. Фискальные проблемы</i>	11
2.2. Необходимость административно-территориальной реформы	12
<i>а. Многоступенчатость территориального устройства и его "вертикальный" характер</i>	13
<i>б. Слишком большое количество мелких единиц на нижнем уровне</i>	13
3. Цели административно-территориальной реформы	15
3.1. Идеология реформ	15
3.2. Цели реформы	16
4. Соображения в связи с административно-территориальным устройством	18
4.1. Соображения парламентских фракций	18
<i>а. Законопроект фракции "Союз граждан"</i>	18
<i>б. Законопроект фракции "Традиционалистов"</i>	19
<i>в. Предложения фракции "Альянс - за новую Грузию"</i>	20
<i>г. Предложения других фракций</i>	20
4.2. Государственная программа "Реформы административно-территориального устройства Грузии"	21
5. В поисках оптимального альтернативного варианта	25

5.1. Рост численности муниципалитетов путем их дальнейшего разделения	25
5.2. Двухуровневая система местного самоуправления	26
5.3. Одноуровневое самоуправление на районном уровне	28
5.4. Одноуровневое самоуправление на муниципальном уровне	29
6. Основные принципы реформирования системы	31
6.1. Важнейшие функции и видения	31
6.2. Идентификация проблем и их решение	34
<i>а) Проблемы общего порядка:</i>	34
<i>б) Проблемы системного характера:</i>	34
<i>в) Проблемы функционального характера:</i>	35
6.3. Пути и этапы решения	36
<i>а) Муниципальный уровень</i>	36
<i>б) Средний уровень управления</i>	37
<i>в) Основные принципы укрупнения муниципалитетов</i>	38
7. Выводы. Перспективы и тенденции развития	40
Приложение. Статистические данные:	42

1. Существующее территориальное деление

1.1. У истоков территориального устройства

Исторически в Грузии можно выделить два уровня административно-территориального деления: местный, т.н. первый или нижний (*город, даба (поселок), теми (община), село*) и промежуточный, или региональный (*край, регион, провинция*).

На протяжении истории, границы первого уровня (в основном, сел и общин) часто менялись. Менялось также численность населения поселков и городов и их экономический потенциал. В течение веков множество населенных пунктов вообще исчезали и появлялись новые. Существующие сегодня населенные пункты в разные периоды тоже были разной величины.

В то же время их объединял один общий принцип - они создавались на территориях, с определенными географическими или экономическими условиями. Исходя из географических условий Грузии (горный рельеф, реки и т. д.), месторасположение центра той или иной территориальной единицы могло меняться, но сложившиеся границы менялись редко. Фактически, картина в стране оставалась такой, начиная с бронзового века.

В населенных пунктах была и своя система управления. В общинах (объединение нескольких сел) и в отдельных селах, вплоть до начала XX-го века, это был совет старейшин и старост.

Для населенных пунктов городского типа античной и феодальной поры были характерны более сложные и систематизированные формы управления. В разные периоды они имели определенную автономию в сфере правления. В то же время в Грузии, за некоторыми исключениями (Тбилиси, XI-XII вв.), так и не сформировалось полное самоуправление типа европейских коммун.

Процесс перемен в территориально-административных единицах верхнего уровня (края) характеризовался еще большим консерватизмом. Границы большинства из сегодняшних исторических областей сложились во II тыс. до н.э. и значительных изменений с тех пор не претерпели. На всем протяжении существования грузинской государственности эти территории то являлись независимыми политическими объединениями, то входили в состав единого грузинского государства. Даже в периоды покорения Грузии иноземцами (римлянами, арабами, монголами, персами, Османской и Российской империями), несмотря на переход провинций под контроль администраций захватчиков, границы некоторых из них оставались почти неизменными.

Естественно, неизменность границ отдельных административных единиц обуславливалась не желанием сохранить незыблемость устоявшихся традиций, а влиянием экономических и географических факторов.

С 1801 г., после аннексии Грузии Российской империей в административно-территориальном устройстве страны произошли изменения. Грузия была поделена на новые административные единицы - уезды. На территориях каждого из крупных исторических краев были созданы 1 или 2 уезда, а более мелкие исторические области объединены в крупные уезды. В результате

реформ, проведенных в XIX в., вместо десятка исторических краев было создано около 20 уездов. Здесь же надо отметить, что границы уездов, исходя опять-таки из географических и экономических соображений, в основном, совпадали с границами исторических областей.

На уровне населенных пунктов значительных изменений не произошло, если не считать введения ограниченного самоуправления в более-менее крупных городах.

В период существования Грузинской Демократической Республики (1918-1921 г.г.), первые демократические муниципальные выборы в 1919 г. проводились именно на базе уездов. Позднее, в итоге агрессии большевистской России (1921 г.) и вынужденного вхождения Грузии в состав Советского Союза (1922 г.) процесс реформ был приостановлен.

В советский период, в 20-ые годы, система уездов была упразднена, и Грузия была поделена на районы. Районы были намного меньше исторических областей и уездов. Их количество часто менялось. В 1991 г. в Грузии было 85 районов и административных единиц, имеющих аналогичный статус (среди них 10 районов города Тбилиси).

Введение системы районов было обусловлено необходимостью концентрации власти, характерной для тоталитарной системы. Осуществлять советскими методами политическое и экономическое управление в условиях существования более крупных и обладающих большей автономией административных единиц низшего уровня было невозможно.

Надо также отметить, что советская система не предусматривала разделения компетенций властей на республиканском, автономном, районном и муниципальном уровне и давала *советам* всех уровней одинаковые полномочия для решения одних и тех же вопросов. После обретения Грузией независимости это обстоятельство привело к противостоянию между разными уровнями власти, что приобрело форму войны законов.

Надо учесть еще одно обстоятельство - границы районов очень часто не совпадали с традиционными географическими и экономическими границами. Районы часто создавались с учетом политических или меркантильных интересов коммунистической бюрократической элиты.

1.2. Этапы развития в период независимости

Существующее в Грузии территориальное устройство сформировалось с 1921 г. согласно советскому принципу "демократического централизма". Соответственно, страна была поделена на две автономные республики, одну автономную область, 65 районов, 10 городов республиканского подчинения и 942 сельских совета. После обретения независимости были предприняты отдельные попытки для изменения существующего деления. Например, 11 декабря 1990 г. Верховный Совет Грузии упразднил Юго-Осетинскую автономную область, а также входящие в эту область Цхинвальский и Корнисский районы, которые были объединены с Горийским и Карельским

районами. Но эти перемены были продиктованы не желанием проведения административно-территориальной реформы, а чисто политическими мотивами. В итоге Горийский и Карельский районы выросли почти вдвое, что очень осложнило управление ими. Положение осложнялось и конфликтной ситуацией в Цхинвальском регионе. С целью разрешения этих вопросов, в 1993 г. по указу Главы государства был введен институт специальный теми (общины). На территории бывшего Цхинвальского района были созданы Эредвское и Куртское специальные теми, а на территории бывшего Корнисского района - Тигвское теми. Эти специальные общины объединяли села и теми Цхинвальского региона, остающиеся под юрисдикцией центральных властей Грузии, и по своему статусу приравнивались к районам. После конфликта в Абхазии община с аналогичным статусом было создано в Кодорском ущелье - на территории Абхазии, контролируемой центральными властями Грузии.

В последующий период никаких принципиальных изменений в территориальном устройстве государства не происходило. В основном, это определялось тогдашним видением правительства, согласно которому единственным путем для спасения Грузии и ее государственности считалось сохранение централизованного управления. Существующее административное деление страны вполне соответствовало принципам централизованного государства. Но вместе с тем с конца 1993 г. в ходе централизованного управления страной, проявилась одна существенная, фундаментальная для Грузии задача - спасение государственности подразумевало необходимость формирования его региональной политики. В критической ситуации ясно дала себя знать специфика естественного территориально-политического устройства Грузии. Выяснилось, что даже при централизованном управлении, защита общегосударственных интересов невозможна без учета региональной проблематики.

Более того, стремление властей осуществить в стране централизованное управление поставило на повестку дня необходимость создания уровня регионального (краевого) управления. Оказалось, что на уровне района невозможно разрешить, характерные для регионов проблемы общегосударственного значения. В то же время, именно край оказался самым оптимальным уровнем для сохранения баланса между общегосударственными и местными интересами.

С октября 1993 г. в стране стал вводиться институт уполномоченных президента и краевых администраций. В 1993-95 гг. Грузия (кроме автономных республик) была поделена на 9 краев. В каждом из них был назначен уполномоченный президента. Полномочия уполномоченных определялись согласно утверждаемому президентом страны положению, отдельному для каждого края. Уполномоченный являлся представителем президента, которому поручалось следить, как осуществлялась на подведомственной ему территории защита общегосударственных интересов. Они были ответственны за исполнение законности, защиту прав человека, правопорядок и безопасность, за ход экономических реформ. При уполномоченном был создан коллегиальный орган - администрация государственного уполномоченного, который был правомочен принимать решения нормативного характера по вышеозначенным вопросам. Наряду с созданием института уполномоченных стали формироваться и региональные службы, которые представляли из себя территориальные органы министерств.

В 1995 г. была принята конституция Грузии, в которой вопрос территориального устройства остался открытым. В п.3 ст.2 конституции отмечается, что "государственно-территориальное устройство Грузии будет определено конституционным законом на основе принципа разделения полномочий после полного восстановления юрисдикции Грузии на всей ее территории". Соответственно, существующее на деле краевое деление не было оформлено юридически. Более того, конституция упразднила действующий ранее основной закон "О власти", который был основанием для существования института государственного уполномоченного, и этот институт, фактически, остался вне закона. Хотя, в 1997 г. парламент принял закон "О фонде государственного уполномоченного", который стал основой создания соответствующей финансовой базы для осуществления социально-экономических программ развития краев. А принятый в апреле 1997 г. закон "О структуре и правилах деятельности исполнительной власти", узаконил институт государственного уполномоченного. 32-я ст. закона гласит, что государственный уполномоченный является представителем президента или исполняющим отдельные поручения на территориальной единице, установленной законом. К сожалению, закон не предусмотрел существования краевых администраций как коллегиальных органов, и оставил за государственным уполномоченным только право на издание индивидуальных правовых актов.

В 1999 г. было принято единое положение, определяющее полномочия государственного уполномоченного, которое снова оставило за ними, в основном, функции надзора.

После проведенных в 1998 г. выборов в органы местного самоуправления, которые положили начало процессу внедрения в Грузии самоуправляемых единиц и децентрализации управления, еще нагляднее проявилась необходимость реформирования существующего административно-территориального деления. Выборы в органы местного самоуправления прошли в 1031-ой административной единице - в 971-ой самоуправляемой (село, теми, поселок, город) и в 60-ти единицах с местным управлением (города, не входящий в состав района, и район).

Надо отметить, что принятый в 1997 г. органический закон "О местном самоуправлении и управлении" внес определенные коррективы в существующее до тех пор административно-территориальное деление. Т.н. городские зоны (Гагринская, Ткибульская, Цкалтубская и Чиатурская) были преобразованы в районы. Было отменено деление городов на города республиканского, автономно-республиканского и районного подчинения. Органический закон определил три категории городов: 1) столица Грузии; 2) города, имеющие особый статус и не входящие в состав районов (Батуми, Рустави, Сухуми, Поти, Кутаиси, Цхинвали); 3) города, входящие в состав районов. На основании этого же закона указом президента №321 было утверждено положение "О правилах решения вопросов об административно-территориальном устройстве". Это положение определило правила учета и регистрации создания и упразднения, установления и изменения границ, именованя и переименования районов, городов, городских районов, общин, поселков и сел Грузии. Согласно этому положению, в 1999-2000 г.г. были осуществлены административно-территориальные изменения - в основном, выделения отдельных сел из теми. В частности, согласно указам президента №83 от 7 марта 2000 г., №389 от 27

сентября 2001 г. и №207 от 2 мая 2002 г., произошло выделение разных сел из теми, и было создано 27 новых административных единиц. Соответственно, в 2002 г. выборы были проведены в 998-и самоуправляемых единицах.

1.3. Действующая структура

В существующей сегодня системе территориального устройства Грузии - три уровня:

- а. верхний, т.е. региональный уровень, рядом с которым можно условно назвать столицу - Тбилиси, а также Аджарскую и Абхазскую автономные республики;
- б. средний уровень (район и шесть городов, которые не входят в состав районов);
- в. нижний уровень (село, община, поселок, город).

а. Верхний (региональный) уровень

В 1993-95 г.г. районы (кроме районов, входящих в состав автономных республик) были сгруппированы по историческому и этническому признаку, вследствие чего страна, фактически, была поделена на шесть регионов, в каждый из которых был назначен государственный уполномоченный президента. Но, поскольку после эскалации конфликтов сперва в Юго-Осетии, а затем в Абхазии, большая часть территорий этих автономных образований оказались под контролем сепаратистов, вопрос государственно-территориального устройства Грузии в конституции страны до сих пор остается открытым. Согласно 3 п. 2-ой ст. конституции, "государственно-территориальное устройство Грузии будет определено конституционным законом на основе принципа разделения полномочий после полного восстановления юрисдикции Грузии на всей ее территории".

Вследствие этого положения конституции, было отложено определение статуса как Абхазской и Аджарской автономных республик, так и юридическое узаконение существующих регионов.

На этом уровне юридически решен только вопрос столицы государства. Ее статус, общие компетенции столицы и государства, полномочия представительных и исполнительных органов и правила их создания в соответствии с конституцией и органическим законом "О местном самоуправлении и управлении" регулируются законом "О столице Грузии - Тбилиси". Столица поделена на 5 районов, но в столичных районах не создаются представительные органы. Существуют только исполнительные органы - районные гамгеоба (управы). У столицы единый представительный орган - сакребуло (совет). Единый исполнительный орган столицы - это правительство, в состав которого входят районные гамгебели (председатели управ).

На сегодняшний день региональный уровень охватывает 12 единиц, хотя только три из них (столица, и Аджарская и Абхазская автономные республики) зафиксированы в конституции.

б. Средний уровень (управления)

Средний уровень представляют районы и независимые города (не входящие в состав районов). Грузия поделена на 67 районов и 6 "независимых" городов. 6 из районов и 1 "независимый" город входят в состав Абхазской Автономной Республики, а еще 5 районов и 1 "независимый" город - в состав Аджарской Автономной Республики.

Вследствие поправок, внесенных 2-го августа 2001 г. в органический закон Грузии "О местном самоуправлении и правлении", городам, не входящим в состав районов, как и другим единицам, был придан статус самоуправляемых городов. Но в то же время, этим городам делегировано и осуществление тех полномочий, которые согласно этому же закону, относятся к компетенции местных правлений.

в. нижний уровень (самоуправление)

Нижний уровень (самоуправление) - это села, общины, поселки и города, входящие в состав районов.

Согласно утвержденному президентом положению "О решении вопросов административного устройства Грузии":

село - это поселение, в границы которого входят земли, предназначенные для сельскохозяйственного использования, и другие природные ресурсы;

теми (община) - это объединение двух или, в основном, нескольких сел, которое имеет единый орган местного самоуправления и административный центр;

даба (поселок) - это поселение, с численностью населения не менее 3000 человек, которое имеет промышленное производство, коммунальное хозяйство, сеть лечебных и социально-культурных учреждений, что придает ему функции экономическо-культурного центра.

Всего в Грузии 55 городов районного подчинения, 49 поселков, 843 теми и 164 села, в которых избираются органы местного самоуправления. Отсюда, на нижнем уровне всего 1111 самоуправляемых единиц, которые охватывают в целом 4597 поселений. Выборы представительных органов самоуправления в 2002 г. были проведены в 998 самоуправляемых единицах. Выборы не проводились на тех территориях Абхазской Автономной Республики и бывшей Юго-Осетинской автономной области, на которые не распространяется юрисдикция Грузии.

2. **Обстоятельства, препятствующие процессу децентрализации**

2.1. **Основные проблемы процесса децентрализации**

Согласно органическому закону "О местном самоуправлении и управлении", децентрализация должна была осуществляться на нижнем уровне административно-территориального устройства (село, теми, поселок, город), где единицы самоуправления имеют присвоенные законом эксклюзивные компетенции. В то же время, до принятия конституционного закона о государственно-территориальном устройстве, органический закон в виде переходных положений сохранил (ст. 47) такой уровень местного управления, как район. На этом уровне осуществляются полномочия, делегированные государством, т.е. район является уровнем деконцентрации государственного управления. Еще одним уровнем деконцентрированных компетенций является регион, в котором создается администрация уполномоченного президента и где действуют территориальные органы государственных учреждений. Со своей стороны, эти территориальные органы имеют свои подразделения на районном уровне. Правда, согласно органическому закону, такая система носит переходный характер, и вопрос районного уровня должен был решиться до 15 декабря 2002 г. (п. 2 ст. 48 органического закона), но в "Государственной программе реформы административно-территориального устройства Грузии", принятой 8-го декабря 2002 г. по распоряжению №1521 президента Грузии, были определены лишь общие принципы реформы. А каков будет административно-территориальный облик Грузии, выяснится лишь после окончания работы комиссии, созданной по тому же распоряжению.

Бесспорно одно - главным барьером на пути к децентрализации управления на сегодняшнем этапе развития самоуправления является именно нерешенность вопроса административно-территориального деления, его т.н. переходный характер. Для такой переходной системы характерны следующие проблемы:

а. Количество мелких самоуправляемых единиц на нижнем уровне

Статистические данные свидетельствуют, что в более чем в 2/3-х из 998-и самоуправляемых единиц проживает менее 3000 тыс. человек. Налоговые и неналоговые доходы сел, общин и поселков (помимо трансфертов) составляют в сумме меньше 12 миллионов лари, что означает, что в поселениях означенного типа местный бюджет составляет на душу населения 5-6 лари в год. В таких условиях эти самоуправляемые единицы не могут осуществлять свои эксклюзивные компетенции, поскольку их ограниченные ресурсы (маленькая территория, крайне ограниченные человеческие ресурсы, очень малая налоговая база и слабый потенциал экономического роста) не соответствуют их компетенциям. Надо принять во внимание и то, что, несмотря на возможности, которые дает им закон, не наблюдается тенденция к их добровольному объединению, укрупнению. Скорее наоборот - в 2002 г. на имя президента Грузии поступили десятки заявлений с просьбой разделения и без того малых территориальных единиц. Правда, законодательством предусмотрено поощрение укрупнения самоуправлений (согласно ст. 8¹ органического закона, в

случае объединения самоуправляемым единицам выделяются дополнительные субсидии из бюджета государства), но объединятся пока никто не спешит.

Таким образом, одно из главных препятствий на пути к децентрализации - это крайняя ограниченность ресурсов большого количества мелких самоуправляемых единиц. В условиях отсутствия политической воли и бездействия со стороны государственных структур эта проблема еще больше усложняется.

В результате, население все больше теряет доверие к избранным представительным и исполнительным органам, поскольку эти органы изначально обречены на бездействие, а часто, и на нежелательную излишнюю политизированность. В таких условиях единственной надеждой для населения остаются не органы самоуправления, а государственные органы управления. Эта надежда тоже оказывается тщетной, поскольку органы районного управления отказываются исполнять общественные работы, входящие в компетенцию органов местного самоуправления.

б. Иррациональный характер систем управления

Основная мотивация выше обозначенной тенденции к разделению самоуправляемых единиц связана с введением новых общественных должностей, а в ряде случаев с появлением шансов для реализации необоснованных политических амбиций. Эта мотивация определенным образом "поощряется" иррациональным характером системы управления. Такой иррационализм получен в наследство от системы "демократического централизма", в условиях которого, конечно же, невозможно выполнение функций, возлагаемых на самоуправление. Такой иррационализм проявляется в оставшейся от "демократического централизма" многоярусной системе управления, между уровнями которой не определены четкие границы полномочий и ответственности.

В системе управления установлены четыре уровня: центральный, региональный, районный и местный, и формально определены их компетенции. Но, как правило, любое жизненно важное для населения решение, входящее в компетенцию самоуправляемого уровня, принимается в вышестоящей инстанции управленческой иерархии. Так, например, чтобы решить вопрос, входящий в эксклюзивную компетенцию самоуправления, органы самоуправления в лучшем случае могут лишь идентифицировать проблему, чтобы поставить вопрос перед районным звеном. Формально, они имеют полное право решить вопрос, и даже обязаны сделать это по закону, но их возможности (финансовые, материальные, людские ресурсы) зависят от тех же вышестоящих инстанций (т.н. регионального уровня, районных органов отраслевых министерств). Важнейшей проблемой децентрализации остается вопрос адекватного разделения компетенций и ресурсов управлений разных уровней.

в. Фискальные проблемы

Фискальные проблемы порождены тем обстоятельством, что, фактически, не осуществлена бюджетная децентрализация страны. Законом "О бюджетной системе страны" установлена независимость бюджета каждого уровня

(центральный, региональный, местный), но, практически, бюджет каждого уровня полностью зависит от бюджетов верхних уровней.

Финансирование осуществления делегированных компетенций на районном уровне происходит из трансфертов, полученных из центрального бюджета, и доли из государственных налогов, оставляемой на местах. Район по закону обладает лишь компетенциями, делегированными государством, и, соответственно, пополнение доходов района происходит за счет государственных налогов.

Но между компетенциями самоуправляемых единиц, входящих в район, и их бюджетными доходами никакой логической связи, фактически, не существует, поскольку:

а) доходы с местных налогов и сборов незначительны (они не превышают 8.3% бюджетов самоуправлений). Если учесть, что с 2004 г. упраздняется один из основных местных налогов - налог на экономическую деятельность, доля которого составляет более 70% местных налоговых сборов, эти незначительные доходы никак не могут создать условий для независимости бюджетов. Кроме того, согласно действующему сегодня закону "О бюджетной системе и бюджетных полномочиях", право на установление местных налогов имеет и представительный орган района - ассоциированное сакребуло, что еще больше уменьшает значение местных доходов в бюджеты самоуправляемых единиц.

б) Доля с государственных налогов, оставляемая в бюджетах местных самоуправлений формально зависит от решения районного сакребуло. Ассоциированное сакребуло района, которое состоит из гамгебели (председателей советов) самоуправляемых единиц, входящих в район, формально может не оставлять в бюджете района ни единого тетри и полностью передавать единицам самоуправления доходы из государственных налогов. В повседневной практике, за редкими исключениями, происходит все наоборот - в бюджеты самоуправляемых единиц попадают т.н. "защищенные статьи", или средства на финансирование зарплат служащих самоуправления, а большая часть эксклюзивных полномочий самоуправлений, фактически, остается без финансирования. В проекте районного бюджета, который разрабатывает районное гамгеоба, не остается никаких средств для финансирования эксклюзивных полномочий самоуправлений, а районное сакребуло, которое не вправе выработать альтернативный проект, без всяких осложнений (если только им не движут какие-нибудь "политические" мотивы, чтобы оказать сопротивление районному гамгеоба) утверждает бюджет в пользу района.

Таким образом, финансовой децентрализации на практике не существует, и бюджетные полномочия в действительности вовсе не разделены.

2.2. Необходимость административно-территориальной реформы

Когда речь идет об административно-территориальной реформе в Грузии, надо не забывать, что необходимость перемен определяется не только желанием правительства укрепить демократический имидж страны и не политической

конъюнктурой, а теми трудностями, с которыми ежедневно сталкивается государство в процессе осуществления управления.

Действующая сегодня система, в первую очередь, мешает нормальному функционированию центральных и местных властей. Чтобы достичь хоть какого-то функционирования подчиненных им структур, властям приходится то и дело идти на нарушение законов.

Ситуация осложняется и тем, что буксуют попытки изменить существующую систему. Административно-территориальное устройство, доставшееся в наследство от советского периода, создает серьезные проблемы на сегодняшнем этапе государственного строительства и несовместимо с последующей реформой системы управления. Этим проблемам относятся:

а. Многоступенчатость территориального устройства и его "вертикальный" характер

Административно-территориальное устройство имеет многоступенчатую структуру - село (община, поселок, город) - район - регион (автономная республика и край, не оформленный юридически, но существующий фактически). Вместе с тем, местное самоуправление существует только в административных единицах нижнего уровня (село, община, поселок, город), которые (за исключением "независимых" городов) объединены в районы. Районы, со своей стороны, объединены в регионы. При этом как на районном, так и на региональном уровне (за исключением Аджарской Автономной Республики), осуществляется государственное правление.

Такая структура административно-территориального устройства, которая получена в наследство от советского "демократического централизма", создает серьезные институциональные проблемы, в частности:

а) Существование четырехуровневой системы управления (местного самоуправления, районного местного управления, регионального управления и государственного управления). В условиях такой структуры, между разными уровнями управления сохраняется "вертикальная" иерархия. Не удастся реально достичь "горизонтального" разделения полномочий, что становится на данном этапе главным барьером на пути к реформированию системы управления (ее децентрализации и деконцентрации).

б) Иррациональное устройство бюджетной системы, в условиях которой ресурсы центрального бюджета должны перераспределяться между тремя иерархическими уровнями управления и местным самоуправлением. При этом, нормативы общегосударственных отчислений для бюджетов самоуправляемых единиц (кроме городов, не входящих в состав районов) не фиксированы законодательством или хотя бы центральной властью, а устанавливаются на районном уровне, вследствие чего бюджеты самоуправляемых единиц целиком зависят от руководства районов.

б. Слишком большое количество мелких единиц на нижнем уровне

Существование таких мелких единиц усложняет процесс дальнейшего развития местных самоуправлений и создает ему препятствия, ибо:

а) Возникает серьезный дисбаланс между ресурсами местного самоуправления и их полномочиями, предусмотренными законом.

Малые территории, ограниченность человеческой, экономической и налоговой базы, имущественных и финансовых ресурсов не позволяют таким самоуправляемым единицам сполна осуществлять, входящие в компетенцию местных самоуправлений общественные службы.

б) При отсутствии промежуточного управленческого звена затруднено перераспределение ресурсов между самоуправляемыми единицами.

Слишком большое количество мелких административно-территориальных единиц мешает центральным властям перераспределять между ними общегосударственные ресурсы, что обуславливает необходимость существования районного уровня, где концентрируются предназначенные для перераспределения средства. Но это ставит местное самоуправление в зависимость от районного управленческого аппарата, что заметно сужает перспективы дальнейшего развития самоуправления.

3. Цели административно-территориальной реформы

3.1. Идеология реформ

Когда мы говорим о формировании оптимальной административно-территориальной системы, первое, что мы должны учитывать - это роль существующих традиций, а второе - мы должны исходить из существующей реальности и действовать, исходя из тех требований, которые предъявляют нам современные стандарты управления.

Несмотря на административно-территориальное деление, существующее сперва при Российской империи, а затем при Советском Союзе, одним из критериев идентификации личности большая часть общества считает ее принадлежность к исторической области. Для граждан Грузии принадлежность к определенной исторической области (кахетинец, карталинец, имеретин, мегрел) имеет гораздо большее значение, чем, например, баварское или прусское происхождение немца или бургундское или провансальское происхождение француза. Эта традиция намного сильнее, чем традиция принадлежности к районам, на которые страна была поделена в течение 70-ти лет.

При прагматическом подходе к вопросу, в первую очередь, надо учитывать ресурсы необходимые для исполнения тех функций, осуществление которых и сегодня, и, особенно, в будущем, должно быть прерогативой местных властей.

Исходя из этого, необходимо так определить территориальные основы местного самоуправления, чтобы максимально обеспечить:

- а) Реальную независимость органов местного самоуправления в решении местных вопросов.
- б) Осуществление местными самоуправлениями местных общественных работ посредством местных ресурсов.
- в) Согласно п.2 ст.9. Европейской хартии "О местном самоуправлении", "...финансовые средства органов местного самоуправления должны соответствовать их полномочиям, предусмотренным конституцией или законом". В материалах, подготовленных Евросоветом в 1983 г. и касающихся оценки реформы местной и региональной власти в Европе, отмечено, что "...размеры самоуправленческих единиц должны быть пропорциональны тому обслуживанию, которого от них ждут, должны соответствовать потребностям населения и взглядам властей на обслуживание населения". В ведущих европейских странах еще в 60-70 годы была проведена реформа с целью укрупнения самоуправляемых единиц. Был выработан минимальный стандарт численности населения для существования самоуправляемых единиц на первом уровне. Ясно, что этот стандарт для разных стран разный и колеблется в пределах от 8 тыс. до 80 тыс. человек.

Для сравнения, в более чем в 2/3-х (68,1%) существующих в Грузии самоуправляемых единицах численность населения составляет около 3000, а количество избирателей - менее 2000. Средняя численность населения самоуправляемых единиц составляет 4500 чел., хотя количество людей реально проживающих в них намного меньше. Почти в 50-и % административных

единиц реально проживает меньше 2000 человек. Ясно, что численность населения - это один из критериев, который наряду с налоговой базой, должен лечь в основу определения оптимального уровня самоуправления.

Конечно укрупнение административных единиц путем их объединения - это не самоцель. В таком случае мы должны учитывать и то, что с мобилизацией ресурсов, необходимых для осуществления функций местных администраций не справляются даже мелкие муниципалитеты развитых стран. Еще сложнее будет решить эту проблему в Грузии, где передача больших прав самоуправлению происходит в условиях ограниченного экономического потенциала.

Одно можно сказать точно - мелкие муниципалитеты не смогут реализовать свои права и обязанности, даже если государство предаст им, предусмотренные органическим законом ресурсы.

Для иллюстрации можно привести примеры, когда мелкие муниципалитеты не могут финансировать из своих бюджетов не только определенные программы в сфере общественных услуг, но и выплачивать минимальную зарплату своим администрациям.

При этом надо учитывать и низкий уровень квалификации служащих, занятых в самоуправляемых структурах. Комплектация высококвалифицированными служащими более чем 1000-и самоуправляемых единиц, необходимая для осуществления ими более широких полномочий, очень долго будет для Грузии непреодолимой проблемой.

Исходя из вышесказанного, мы приходим к естественному выводу, что для осуществления высококвалифицированного обслуживания населения, необходимо упрощение управленческой системы и максимальная концентрация материальных и человеческих ресурсов местных властей.

3.2. Цели реформы

Цели административно-территориальной реформы должны быть следующими:

1) Создание соответствующей основы для дальнейшего реформирования системы управления, в частности - для упрощения четырехуровневой системы управления.

Необходимо подойти к этому вопросу, отказавшись от старой ментальности. Это касается как упразднения отживших отношений между центром и местной властью, которая строилась на подчинении, так и осознания того, что существование четырехуровневого управления в масштабах такой страны как Грузия, создает при управлении целый ряд трудностей. При этом, многоступенчатая система управления в условиях отсутствия разграничения функций несет в себе большой риск возникновения конфликтов.

2) Создание соответствующих основ для развития местного самоуправления

Осуществление этой цели требует объединения, укрупнения многочисленных мелких самоуправляемых единиц, что поможет привести в соответствие полномочия самоуправлений и их ресурсы.

Необходимо перейти с советской системы управления на демократическую. Это требует не только изменения количества самоуправляемых единиц и их границ, но и реалистичности предоставляемых им полномочий и, в то же время, обеспечения их ресурсами, необходимыми для осуществления этих функций. Со своей стороны это порождает необходимость объединения ресурсов административных единиц со слабым экономическим потенциалом.

3) Формирование соответствующих основ для рационального бюджетного устройства страны

Для достижения этой цели административно-территориальная реформа должна создавать условия для адекватного и простого по процедуре перераспределения общегосударственных ресурсов между территориальными единицами, а также для увеличения местных доходов территориальных единиц.

Сегодня довольно остро встал вопрос выработки механизмов определения имущества и собственных доходов самоуправлений и их юридических и финансовых взаимоотношений с центром.

Несмотря на то, что благодаря поправкам, внесенным в органический закон "О местном самоуправлении и управлении", местное самоуправление получило более широкие права, центральная власть так и не передала им соответствующие ресурсы.

Отсутствие местного (муниципального) имущества, низкая удельная доля собственных доходов в местном бюджете и зависимость от трансфертов центральных властей, фактически, сводят на нет возросшие права самоуправлений и часто регулируются путем неформальных (незаконных) отношений.

4) Обеспечение совместимости ожидаемой модели реформированного административно-территориального деления и государственного территориального устройства

Административно-территориальная реформа связана с государственным территориальным устройством, но на нынешнем этапе не подразумевает обязательного конституционного решения этого вопроса.

Исходя из этого, требующая сегодня обязательного осуществления административно-территориальная реформа не должна создавать препятствий будущей модели государственного территориального устройства, форма которой зависит от восстановления юрисдикции Грузии на всей ее территории. Административно-территориальное устройство государства должно соответствовать наличию в Грузии политических автономий и предусматривать юридическое оформление других территориальных единиц (краев, областей, регионов), которые могут возникнуть в стране в будущем.

Но надо обязательно отметить, что, как бы не развивался в Грузии процесс административно-территориальной реформы, и каким бы не было в будущем политическое устройство страны, одно уже ясно - полномочия местных (первых) уровней должны возрасти во всех случаях.

4. Соображения в связи с административно-территориальным устройством

Несмотря на то, что вопрос административно-территориального устройства стал предметом политических спекуляций и чаще всего о нем вспоминают перед выборами, нельзя сказать, что за годы независимости в стране не проводилась никакая общественная полемика. Было высказано немало интересных соображений и появилось немало заслуживающих внимания концепций как о местном самоуправлении, так и об административно-территориальном устройстве страны. Последнее время и в академических, и в общественных кругах данная проблема вновь стала актуальной.

Такой активности способствуют не только приближающиеся выборы, но и взятые Грузией перед Советом Европы обязательства, невыполнение которых уже явно вызывает беспокойство этой организации.

Участившиеся дискуссии в правительстве и в политических кругах в основном касаются увеличения полномочий муниципалитетов и передачи им соответствующих экономических рычагов (муниципальной собственности, увеличения местных бюджетов), но затрагивается и тема последующего политического и административного устройства государства.

В этом смысле определенную активность также проявили и законодательная власть и исполнительная.

4.1. Соображения парламентских фракций

Ни в парламенте, ни среди большинства политических партий единой концепции по вопросу административно-территориального устройства или хотя бы единого подхода к нему не существует. Этот вопрос всплывает при рассмотрении каких-нибудь законопроектов и явно не вызывает единодушия. Споры вокруг него чаще всего сильно политизированы или носят меркантильный характер.

Аналогичные события имели место и в августе 2001 г., когда рассматривались поправки в закон "О местном самоуправлении и управлении". В итоге полемики появились конкретные соображения, которые помогут нам ознакомиться с отношением к этой проблеме различных политических сил.

Несмотря на то, что большая часть политических партий заявляют о своем интересе к вопросу развития системы самоуправления, конкретные предложения, а тем более законопроекты, связанные с этим вопросом, есть только у нескольких фракций. Внимание большинства политических партий, в основном, приковано к выборности мэров городов и районных гамгебели и к закону о выборах в представительный орган страны.

а. Законопроект фракции "Союз граждан"

В марте 2002 г. по законодательной инициативе фракции "Союза граждан" в парламент был внесен законопроект "О местном самоуправлении". Этот

законопроект предлагал не внесение поправок в существующий закон, а полный отказ от него.

Главное, чем этот законопроект отличался от действующего закона, состоит в том, что районный уровень в нем тоже рассматривалось, как уровень самоуправления. Законопроект не предусматривал внесения изменений в административно-территориальное деление и сохранял существующее устройство.

Документ предлагал двухуровневое самоуправление: первый уровень - это село, община, поселок и город, входящий в состав района, а второй - район и город с особым статусом. Законопроект не предлагал ничего нового относительно правил формирования органов первого уровня. Согласно проекту, представительные органы должны избираться прямым голосованием на основе мажоритарной системы сроком на 4 года. Представительный орган должен избрать из своего состава председателя, который одновременно становится руководителем исполнительного органа - гамгебели. В городах, где численность населения составляет более 5000 человек, предлагалось (как и в действующем законом) избрание гамгебели прямым голосованием.

Как уже было отмечено, Основное отличие от действующего закона касалось второго уровня самоуправления.

В городах, не входящих в состав района, законопроект, как и действующий закон, предлагал выборы сакребуло по мажоритарной системе. В таких городах (во всех без исключения) согласно законопроекту мэры должны избираться прямым голосованием (по действующему закону, мэры таких городов, кроме мэра города Поти, также выбираются прямым голосованием, а в Поти мэра из числа членов сакребуло назначает президент).

На районном уровне законопроект предлагал избрание районного сакребуло прямым голосованием на основе мажоритарной системы. Что касается районного гамгебели, согласно законопроекту, он должен быть избран из состава сакребуло большинством его членов по списку.

Других принципиальных различий с действующим законодательством в законопроекте не было.

б. Законопроект фракции "Традиционалистов"

Этот законопроект был вынесен на обсуждение парламента в июне 2001 г. Проект предусматривал принципиальные изменения в вопросах местного самоуправления и административно-территориального деления.

Законопроект объявлял первым уровнем самоуправления село, поселок и город. Хотя, в высокогорных районах предусматривался и самоуправление на уровне общин. На первом уровне самоуправления представительный орган - сакребуло избиралось прямым голосованием по мажоритарному принципу, а в городах не входящих в состав района - по пропорциональной системе. Сакребуло из своего состава выбирал председателя и гамгебели.

Представительный орган на районном уровне не создавалось. Практически, законопроект был направлен на ликвидацию районного уровня. При этом, он предполагал создание областных сакребуло. Область, согласно законопроекту,

определяется, как административно-географическая, "единая историческо-этнографическая, экономическая и социальная единица". Ее границы, в основном, совпадают с границами территорий, на которые сегодня распространяются полномочия президентских уполномоченных, и в нее входит несколько районов. Законопроект предусматривал избрание на районном уровне представительного органа - областного совета. Руководителя исполнительного органа - губернатора области - избирает областной совет и представляет на утверждение президенту.

На районном уровне законопроект предлагал временно сохранить институт гамгбели, которого должен был назначать на должность губернатор области.

Этот проект рассматривался в парламенте в первой половине 2001 года, но затем по требованию самой фракции его рассмотрение было отложено до решения вопроса государственно-территориального устройства.

в. Предложения фракции "Альянс - за новую Грузию"

В марте текущего года фракция "Альянс - за новую Грузию" представила на рассмотрение парламента свои предложения о принципах реформирования самоуправления.

Эти предложения не приняли форму законопроекта. Они касались изменения правил формирования самоуправляемых органов первого уровня. Предлагалось избрание сакребуло села, поселка и города прямым голосованием по мажоритарной системе и избрание по той же мажоритарной системе прямым голосованием гамгбели этих единиц. Гамгбели, избранный таким образом, должен был стать председателем соответствующего сакребуло. Основная суть предложений сводилась к изменениям в правилах формирования самоуправлений общин. Предлагалось объединение самоуправляемых единиц в т.н. муниципалитеты, представительные органы которых должны были создаваться из членов сакребуло объединенных единиц.

Согласно предложениям, процесс муниципализации (объединения самоуправлений) должен был начаться в 2002 г. после выборов в местное самоуправление. Предлагалось до 1 января 2004 г. дать право самоуправлениям первого уровня входить с предложениями об объединении в муниципалитеты с другими единицами. По прошествии этого срока, самоуправляемые единицы объединялись в муниципалитеты без их согласия. Здесь же было указано, что самоуправляемые единицы могли объединяться в муниципалитеты только в пределах одного района. Посредством создания таких муниципалитетов предполагалось упразднение районов.

Поскольку эти предложения не приняли форму законопроекта, парламент не стал основательно рассматривать их.

г. Предложения других фракций

Другие парламентские фракции и политические организации в письменном виде никаких предложений о реформировании местного самоуправления не представляли. Но во время полемик при рассмотрении законопроектов и во время публичных выступлений фракции "Возрождение" и "Новые правые"

высказывали по этому вопросу некоторые свои соображения, которые можно рассмотреть. Они предложили одноуровневую модель самоуправления: органы самоуправления должны создаваться только на уровне районов. Представительный орган должен избираться на основе пропорциональной системы и, в свою очередь, избирать из своего состава районного гамгебели. Но было и такое предложение: районный гамгебели должен избираться прямым голосованием. Насчет входящих в район сел, общин, поселков и городов было предложено два варианта:

- 1) избрание их мамасахлиси (старост, управителей) прямым голосованием;
- 2) назначение их мамасахлиси районным гамгебели по согласованию с районным сакребуло.

Ни в одном из этих случаев не было предусмотрено избрание представительных органов сел, общин, поселков и городов.

4.2. Государственная программа "Реформы административно-территориального устройства Грузии"

На практике соприкоснуться с проблемой административно-территориального устройства приходится исполнительной власти. Это не значит, что исполнительная власть больше заинтересована в урегулировании проблемы, чем парламент. Просто, именно ей приходится управлять процессом взаимоотношений с регионами и муниципалитетами, и вынуждена реагировать на претензии, возникающие как в стране, так и за ее пределами по этому вопросу.

У исполнительной власти, как и у парламента, нет единого подхода к данному вопросу. Курс реформы часто меняется по политическим соображениям, а порой становится противоречивым.

После выборов в представительные органы местного самоуправления, прошедших в 1998 г., центральная власть осознала, что для дальнейшего развития самоуправления необходимо реформирование существующего административно-территориального устройства. Но форсирование реформы при этом было признано нецелесообразным. Соответственно, центральная власть избрала осторожную позицию. Первые записи об общих направлениях реформы появились в официальных документах только в 2000 г. Точнее, 13 марта 2000 г. по указу №94 президента Грузии была утверждена "Государственная программа второго этапа муниципального развития". Эта программа определяет основные направления государственной политики для институционального, социально-экономического и информационного обеспечения децентрализации управления и развития местного самоуправления на короткий (с 2000 по 2001 г.г.) и средний (до 2005 г.) период.

Во 2-ой главе государственной программы, которая касается вопросов правовой поддержки развития местного самоуправления, отдельный пункт посвящен административно-территориальной реформе. В нем отмечается, что "до определения административно-территориального устройства страны" реформа

ставит себе целью "с учетом специфики городов, не входящих в состав района, и высокогорных регионов, объединение и укрупнение мелких самоуправляемых единиц (село, община, поселок и город) и, соответственно, определение территориальных критериев осуществления местного самоуправления; после определения конституционным законом Грузии государственного территориального устройства - введение одноуровневого местного самоуправления".

Декларированная в программе административно-территориальная реформа стала стимулом для ее обсуждения в политических кругах. Особенно интенсивным этот процесс стал в 2001-2002 г.г., когда в повестку дня встал вопрос внесения поправок в органический закон "О местном самоуправлении и управлении". Парламентские фракции представили разные варианты как реформирования административно-территориального устройства, так и моделей самоуправления. Но отсутствие принципиального согласия между ними сделало невозможным начало реформы.

Несмотря на это, на законодательном уровне все же произошли определенные сдвиги. В органический закон "О местном самоуправлении и управлении" был заложен механизм поощрения объединения самоуправляемых единиц (пункт 8¹) и было записано, что до 15 декабря 2002-го г. должна быть принята государственная программа "Реформы административно-территориального устройства Грузии". Согласно этому требованию органического закона, 8-го декабря 2002-го г. указом №1521 президента Грузии была утверждена государственная программа "Реформы административно-территориального устройства Грузии", а 10-го декабря указом №18 президента была создана рабочая группа по подготовке этой реформы. В сроки, установленные государственной программой, рабочей группе поручается выработать предложения по основным направлениям реформирования, внесения для этой цели поправок в действующие законодательные акты и совершенствования законодательной базы.

Государственная программа "Реформы административно-территориального устройства Грузии", практически, является подготовительной программой реформы. Она намечает цели, задачи, этапы и сроки проведения реформы и необходимые для этого мероприятия исполнительной власти.

Программа намечает следующие цели административно-территориальной реформы:

- 1) создание соответствующей модели для реформирования управления, в частности для упрощения многоуровневой системы управления. Осуществление этой цели подразумевает замену "вертикальной" структуры административно-территориального управления двух- или трехуровневой структурой.
- 2) создание оптимальной территориальной основы для развития местного самоуправления, что требует создания таких самоуправляемых единиц, полномочия которых будут соответствовать имеющимся у них ресурсам.
- 3) определение таких направлений административно-территориальной реформы, которые будут взаимосовместимы с предполагаемой моделью государственного территориального устройства.

Программа планирует проведение реформы в два этапа. На первом этапе (с 2001 по 2005 г.) предусмотрена подготовка необходимой правовой базы и осуществление тех институциональных и организационных мероприятий, которые подготовят законодательную, финансово-экономическую и институциональную базу для проведения реформы.

На втором этапе реформы (2005-2006 г.г.) предусмотрено ее практическое осуществление и завершение к выборам в органы местного самоуправления, которые должны состояться в 2006 г.

Программа устанавливала конкретные сроки:

1. подготовку до 1-го июня 2003 г. модели такого административно-территориального устройства, которая должна была учитывать политические, социально-экономические, историческо-традиционные, культурные, демографические условия Грузии и опыт зарубежных стран;
2. исходя из проекта модели административно-территориального устройства, подготовку до 1-го сентября 2003 г. предложений по реформированию органов местного самоуправления;
3. подготовку до 1-го октября 2003 г. предложений по реформированию территориальных органов государственных учреждений;
4. подготовку до 1-го января 2004 г. предложений о специфике административно-территориального устройства высокогорных регионов;
5. подготовку до 1-го июня 2005 г. нового проекта органического закона Грузии "О местном самоуправлении";
6. подготовку до 1-го января 2006 г. нового проекта закона "Об административно-территориальном устройстве Грузии".

Таким образом, государственная программа "О реформе административно-территориального устройства Грузии", в основном, предлагает список, намечаемых мероприятий. Она устанавливает сроки выработки направлений реформы, но не предлагает ее конкретной модели. Правда, в преамбуле программы сказано, что она вытекает из "государственной программы второго этапа муниципального развития Грузии", которая была принята в 2000 г. и указывала на необходимость объединения и укрупнения самоуправляемых единиц и формирования одноуровневого самоуправления, но в 2000 г., когда была принята эта программа, еще действовал принятый в 1997 г. закон "О местном самоуправлении и управлении". По этому закону, как на первом уровне (село, поселок, община, город), так и на районном, представительные органы - сакребуло, избирались прямым голосованием.

2-го августа 2001 г. поправки, внесенные в органический закон "О местном самоуправлении и управлении", упразднили выборы районных сакребуло прямым голосованием. Поэтому в 2002 г. во время выборов в местные органы самоуправления были избраны только сакребуло первого уровня, из председателей которых было сформировано районное (ассоциированное) сакребуло. Эти изменения привели к тому, что представительный орган районного уровня потерял форму независимой легитимации, его права значительно сузились и, что самое главное, эти изменения создали почву для конфликта между самоуправлением и государством. Районное сакребуло, которое состоит из председателей представительных органов самоуправляемых

единиц, утверждает районный бюджет и до принятия закона "о местном бюджете" устанавливает нормативы распределения доходов между районом и входящими в него самоуправляемыми единицами. Такое правило формирования районного сакребуло и такие его полномочия дают ему реальную возможность полностью перекачивать доходы районного бюджета в бюджеты самоуправлений.

Районное сакребуло по своему составу является защитником интересов самоуправлений, а не района. Оно определяет не только доходы в районный бюджет, но и бюджетные расходы. Это создает реальную опасность того, что районный бюджет будет использован не в интересах района, а в интересах самоуправляемых единиц. В таком случае пострадают интересы района т.е. интересы местного управления. До сих пор районные сакребуло такую возможность почти не использовали (исключение составляют Зестафони, Кварели и несколько других единиц), но это не значит, что в будущем они не используют такую возможность, и дело не дойдет до конфликта между самоуправлением и местным управлением.

Создавшееся положение требует немедленных реформ, однако уже теперь налицо отставание от сроков, намеченных государственной программой "О реформе административно-территориального устройства Грузии".

5. В поисках оптимального альтернативного варианта

Выше мы рассмотрели позиции и программы действий законодательной и исполнительной властей. Надо еще раз отметить, что в процессе осуществления реформы децентрализации, в Грузии налицо дефицит единой видения вопроса. Процесс реформ протекает очень медленно и с большими изъятиями. Часто наблюдается отказ от уже достигнутого и возврат к консервативной системе управления.

В то же время, каждодневная практика ясно показывает неэффективность действующей сегодня системы как в экономическом и социальном, так и политическом плане. Исходя из этого, введение новой модели управления является неизбежной необходимостью, и скоро этот вопрос остро встанет в повестку дня политической и общественной жизни страны.

Ниже мы постарались показать, по каким возможным сценариям может развиваться процесс децентрализации и реформирования административно-территориального устройства страны.

Мы выбрали 4 возможных модели формирования новой административно-территориальной системы (5.1., 5.2., 5.3., и 5.4.). Некоторые из них уже введены в постсоветских странах (Литва, Армения и др.) и каждая имеет как сильные, так и слабые стороны.

5.1. Рост численности муниципалитетов путем их дальнейшего разделения

Этот вариант подразумевает определение населенных пунктов уровнем самоуправления. На сегодня существует более 1100-и самоуправляемых единиц и более 4600 населенных пунктов (сел, поселков, городов). Довольно сильна тенденция распада общин. Перенос акцента на первый уровень еще больше усилит эту тенденцию, что может завершиться совпадением названий и самоуправляемых единиц. Осуществление этой модели, приведет к упразднению районных сакребуло, полному разграничению полномочий между самоуправлением и государственным (местным) управлением. Ее осуществление не требует упразднения районного уровня - район в таком случае становится уровнем чисто государственного управления, лишенном "антуража" самоуправления в лице представительных органов.

Сильные стороны этой модели:

- а) возможность максимальной защиты интересов и традиций местного населения;
- б) учет специфики населенного пункта со стороны органов самоуправления;
- в) разграничение полномочий между государственным управлением и самоуправлением;
- г) проведение реформы без прямого административного вмешательства в административно-территориальное устройство.

Слабая сторона этой модели - это несовместимость компетенций, определенных законодательством для мелких самоуправляемых единиц, с их ресурсами. Если число муниципалитетов возрастет, и уровень административных единиц станет идентичным населенным пунктам, мы не избежим дальнейшего раздробления малых административных ресурсов, что приведет к полному бессилию местных самоуправлений в сфере осуществления общественных услуг, или полную материальную зависимость от государства. В таком случае децентрализация осуществится фиктивно, поскольку:

- а) станет необходимым законодательное ограничение компетенций самоуправлений;
- б) значительно возрастут финансовые и материальные обязательства государства для осуществления общественных услуг.

Применение этого метода повысит ответственность центральной власти в сфере осуществления программ общественного обслуживания. Это, естественно, приведет к значительному увеличению расходной части центрального бюджета. Такая перспектива должна не очень-то прельщать центральное правительство, которое не ухитряется выполнять даже обязательства, гарантированные населению конституцией.

В том случае, если не произойдет ни законодательных ограничений компетенций самоуправлений, ни возрастания материально-финансовых обязательств государства, государство снова встанет перед альтернативой административно-территориальной реформы, чтобы избежать окончательной дискредитации идеи децентрализации, вызванной резким дисбалансом между задачами самоуправлений и их ресурсами.

5.2. Двухуровневая система местного самоуправления

Существующая система - это модель самоуправления на первом уровне и управления на районном. Укрепление существующей системы, определенным образом, подразумевает "возвращение назад" к модели 1997 г., вернее развитию этой модели в направлении децентрализации. В таком случае районному уровню необходимо придать статус самоуправления. В отличие от модели 1997 г., как на районном уровне, так и на уровне, входящих в район административно-территориальных единиц, должно осуществляться местное самоуправление. Такая модель, требует коррекции перераспределения эксклюзивных и делегированных прав компетенций самоуправления между органами разных уровней самоуправления. Перераспределение компетенций должно основываться на принципе субсидиарности, хотя, исходя из постсоветской ментальности и инфраструктуры общественных служб, полноценное осуществление этого принципа вряд ли возможно. При осуществлении этой модели остается проблематичным тенденции распада общин.

В случае имплементации этой модели, из-за малой величины (территории, человеческих и местных ресурсов, промышленного потенциала, налоговой базы и местных доходов) самоуправляемых единиц первого уровня (села, общины,

поселка, города), у них не будет никакой практической возможности иметь какие-нибудь значительные компетенции. Особенно проблематичным будет наполнение бюджета самоуправляемых единиц первого уровня - в малых административных единицах местные доходы и перспектива их роста настолько малы, что им будет очень сложно не только исполнять какие-нибудь значительные общественные работы, но и содержать свою администрацию. В условиях такой ограниченности ресурсов и доходов самоуправлений первого уровня, при перераспределении компетенций между разными уровнями самоуправлений принцип субсидиарности на практике соблюсти не удастся - доходная часть бюджетов первых уровней будет пополняться за счет бюджетов вторых уровней и государства. По этой причине разграничение полномочий между первым и вторым уровнем примет лишь формальный характер. Практически, осуществление местных общественных работ снова ляжет грузом на местные органы второго уровня.

По названным причинам, сохранение двухуровневого самоуправления возможно только при условии объединения и укрупнения территориальных единиц первого уровня. А это значит, что государство должно будет провести административно-территориальную реформу. Критериями этой реформы должно быть обеспечение таких размеров территорий, населения, природных ресурсов, промышленного потенциала, налоговой базы и местных доходов местного самоуправления, который будет адекватен осуществлению компетенций органов самоуправления первого уровня. Осуществление государством административно-территориальной реформы возможно как на основании одноразового нормативного акта, так и постепенно. В случае поэтапного укрупнения, государство должно принять такие экономические, финансовые и, возможно, административные меры, которые станут достаточным стимулом для объединения существующих единиц первого уровня.

Положительной стороной такой реформы (укрупнения территориальных единиц первого уровня в условиях сохранения двухуровневого самоуправления) можно считать увеличение ресурсов местных самоуправлений в условиях сохранения относительной "близости" местных органов с населением.

Слабые стороны реформы:

а) в случае осуществления реформы одноразовым актом государства - неоднозначность критериев укрупнения, сложность их установления и ожидаемая непопулярность инициативы объединения и укрупнения среди населения;

б) в случае поэтапного проведения реформы - сложность определения и установления государством финансово-экономических и других мероприятий, которые могут сделать популярными добровольное объединение единиц первого уровня и создать должный стимул как населению, так и соответствующим органам.

При этом остаются серьезные основания для сомнений:

- В первую очередь, маловероятно, что такое укрупнение произойдет с согласия местных общин. Как показывает международная практика, аналогичные укрупнения большей частью происходят путем администрирования со стороны центральных властей.

- Укрупнение муниципального уровня и, соответственно, придание им больших функций поставит в повестку дня вопрос укрупнения районного уровня, или полного его упразднения и передачи его функций центральной власти. В любом случае существование районного (второго) уровня потеряет всякий смысл.

Особенно надо подчеркнуть, что выбор такого варианта подразумевает значительные изменения в административно-территориальном устройстве. Должно произойти изменение границ сел и общин, их объединение и укрупнение, что может окончательно привести к упразднению районного уровня, т.е. двухуровневой системы. Это будет достаточно противоречивый и длительный процесс, что очень осложнит его осуществление, ведь существующая практика показывает, что имеет место не тенденция к укрупнению сел и общин, а тенденция к их разделению.

5.3. Одноуровневое самоуправление на районном уровне

Наиболее последовательное осуществление реформ, направленных на децентрализацию, возможно при переходе на одноуровневую систему местного самоуправления. Основным аргументом для этого может служить простота одноуровневой модели и возможность избежать дальнейшего разграничения как эксклюзивных, так и делегированных государством компетенций между разными уровнями самоуправления. Надо особо отметить, что одной из основных трудностей процесса децентрализации и дальнейшего развития самоуправления является именно адекватное перераспределение полномочий между разными уровнями.

В первую очередь, для перехода на одноуровневую систему самоуправления необходимо так определить территориальные основы самоуправлений, чтобы сделать возможным дальнейшее планомерное и плавное развитие процесса децентрализации.

В таком смысле рассматриваются два варианта - выбрать основой самоуправления или районный уровень, или муниципальный.

Если единицей самоуправления выбрать районный уровень, появится возможность того, что:

- а) возможности местного самоуправления станут адекватными его функциям;
- б) компетенции самоуправления станут полными и эксклюзивными, поскольку отпадет необходимость в разграничении компетенций между разными уровнями самоуправления;
- в) значительно упростится система местного самоуправления, и в процессе местного управления можно будет избавиться от, чаще всего лишнего, управленческого звена.

Для осуществления такой реформы не надо будет проводить территориальные изменения. Ее проведение не означает упразднения или отмены границ традиционных территориальных единиц, таких как села, общин, поселки и

города. Для проведения реформы достаточно сформировать органы самоуправления и, соответственно, провести выборы только на уровне районов и крупных городов. Фактически, этот вариант означает решение проблемы укрупнения, предложенного в предыдущих вариантах, посредством государственного администрирования на основе одноразового акта. Это гораздо легче сделать, чем объединять входящие в район территориальные единицы, возможно, и по экономическо-географическому или социально-экономическому критерию, но непонятному для населения, и поэтому все-таки искусственному.

Недостатком этого варианта можно считать увеличение дистанции между органами местного самоуправления и населением - избранное в органы самоуправления лицо может быть для избирателя анонимным. Но этот нежелательный фактор можно нейтрализовать:

а) посредством обеспечения максимальной прозрачности деятельности местного самоуправления;

б) посредством квотирования мандатов для реализации интересов входящих в район территориальных единиц, что совершенно реально в случае проведения выборов по мажоритарной системе;

в) необходимо отметить, что укрупнение до районного уровня не исключает в дальнейшем возможности разделения такой самоуправляемой территориальной единицы - возможность будет обеспечена, если новая самоуправляемая единица, создаваемая вследствие раздела района, будет удовлетворять социально-экономическим параметрам, необходимым для существования самоуправлений.

Слабая сторона данной модели состоит в том, что со стороны общества (особенно со стороны уже сформировавшихся городов) ей будет оказано серьезное сопротивление. И без этого города, подчиненные районам, чувствуют себя ущемленными, поскольку в районах доминируют интересы представителей сельских общин.

Надо задуматься и о том, насколько оправдано такое искусственное объединение, если в будущем (возможно, и достаточно скоро) снова может возникнуть вопрос придания статуса городам или сельским общинам.

В то же время, если основанием для самоуправляемой единицы станет район, будет необходимо отдельно разработать вопрос устройства специфических, особенно высокогорных, географических регионов. Определение в таких регионах территориальной основы самоуправлений возможно на уровне тех общин, которые сформированы на основе традиционных географических факторов.

5.4. Одноуровневое самоуправление на муниципальном уровне

Этот вариант тоже подразумевает одноуровневую модель самоуправления, но не на районном, а на муниципальном уровне.

В случае ее осуществления, районное звено окончательно потеряет свои функции, а его полномочия перераспределятся с одной стороны на нижний - муниципальный уровень (города, поселки, общины и села), а с другой - на единицы центральной децентрализованной власти, на сравнительно крупный (краевой) уровень.

В таком случае без территориального укрупнения самоуправляемых единиц возможности местного самоуправления останутся очень ограниченными. Появятся те же проблемы, которые были описаны выше, при рассмотрении вариантов 5.1 и 5.2. Упразднение районного звена управления, возможно, создаст и дополнительные проблемы, поскольку осуществление сконцентрированного в районах общественного обслуживания станет повиснет в воздухе. Может быть, обязанность осуществлять это обслуживание будет возложена на региональные службы правительственных учреждений, но в этом случае децентрализации не будет. Напротив, очень значительные компетенции, делегирование которых вполне возможно и эффективно на крупный уровень самоуправления, сконцентрируются уже в регионе, и, фактически, вместо децентрализации будет осуществлена региональная централизация этих прав. Таким образом, без проведения укрупнения территориальных единиц государству, так же как и сегодня, придется брать на себя если не непосредственное осуществление значительной части общественных услуг, то хотя бы их финансовое обеспечение. Это нецелесообразно как из-за возникновения зависимости самоуправлений от государства, так и из-за возрастания финансовой ответственности государства.

Значит, в случае выбора сегодняшнего нижнего уровня основой для одноуровневого самоуправления, для развития процесса децентрализации на повестку дня обязательно станет задача укрупнения и объединения самоуправляемых единиц. О сложность решения такой задачи мы писали при рассмотрении варианта 5.2.

Сильная сторона этой модели состоит в том, что нижний (муниципальный) уровень самоуправления сможет выполнять те обязательства, которые в лице эксклюзивных прав передает им органический закон, и выполнение которых, исходя из мировой практики, является прерогативой муниципалитетов.

Что же касается функций, выполнение которых, согласно действующей конституции, является обязанностью государства и связано с большими финансовыми затратами (просвещение, здравоохранение, социальная защита, общественный порядок), было бы оправдано собрать их воедино не на уровне района (который тоже нуждается в дотациях из центра), а на краевом (региональном) уровне, у которого больше возможностей, чтобы выполнять эти функции.

В этом случае ничто не будет препятствовать и процессу реформирования среднего звена административно-территориального устройства. Кто будет выполнять эти обязанности - центр (с децентрализованной системой управления), регион (как структура государственного управления или регионального самоуправления) или муниципалитет (у которого, возможно, появится желание и возможность выполнять эти функции) - это покажет процесс дальнейшего развития страны.

6. Основные принципы реформирования системы

6.1. Важнейшие функции и видения

Как отмечалось выше, процесс децентрализации в Грузии продвигается с трудом. Политическая элита все еще не знает, каким должно быть административно-территориальное деление Грузии и какими правами и обязанностями должны обладать субъекты местного самоуправления.

Естественно, идеальной модели не существует. В процессе децентрализации не совсем оправдано и прямое копирование систем, апробированных в других странах. Развитие местной демократии в стране должно быть основано на местных традициях и нуждах.

В конечном счете все зависит от того, какую систему самоуправления хочет создать государство. В первую очередь, необходимо определить, какие функции должны иметь муниципальные единицы, и только после этого должна быть создана соответствующая структура. Цель и, соответственно, направления проводимой реформы должны основываться именно на основных видениях.

Когда речь шла об идеологии и целях децентрализации в Грузии, выявилось два главных аспекта:

- осуществление местным самоуправлением целого ряда общественных служб посредством местных ресурсов;
- максимальное сближение местных структур с населением путем легитимации власти и развития местной демократии.

Первое необходимо для осуществления тех форм общественного обслуживания, с которыми местные структуры могут справиться более эффективно. В таком случае функции самоуправляемых единиц должны быть приведены в соответствие с их имущественными, финансовыми и человеческими ресурсами.

Второй аспект подразумевает создание такой системы, которая максимально будет представлять местные интересы и учитывать их в процессе выработки и проведения своей политики.

Здесь же надо отметить, что авторы вышеуказанных моделей не могут прийти к единому мнению о том, какой из аспектов приоритетнее. Исходя из грузинской ситуации, мнения делятся на два блока.

Одни поддерживают идею существования малых муниципалитетов, пусть даже с ограниченными возможностями, которые, правда, будут иметь мизерные функции, но больше будут учитывать интересы малых групп интересов.

Существует и другое мнение: обязательно укрупнение муниципалитетов, чтобы сделало возможным концентрацию малых ресурсов и, соответственно, улучшение общественного обслуживания и рост его эффективности.

Конечно, такое разделение условно, поскольку эти два мнения можно объединить и создать такую систему, которая будет удовлетворять оба требования. Сама идея существования двухуровневой системы создает в этом плане возможность перераспределения функций, компетенций и

соответствующих ресурсов на нижний - более демократический уровень, и верхний - более обеспеченный ресурсами.

Хотя было бы наивно решать проблему таким упрощенным, механистическим путем. Проблема по своей сути намного глубже, и при поиске путей ее разрешения необходимо учитывать все факторы.

В первую очередь, надо определить те функции, которые станут компетенцией непосредственно местных властей, а затем выделить те сферы компетенций, которые можно делегировать на более высокий или более низкий уровни власти. Это значительно упростит процесс формирования соответствующей структурной модели.

Ниже последовательно рассмотрены разные сферы общественного обслуживания. С самого же начала было выделено 4 уровня управления: местный (муниципальный), районный (сегодняшняя структура), региональный (в виде существующих краев или более мелких единиц) и центральный. В результате дискуссий между экспертами выяснилось, какой из уровней должен быть ответственным за функционирование в той или иной сфере. Приведенная таблица ясно демонстрирует все высказанные мнения. Основной вариант отмечен знаком "+", а – альтернативный - знаком "-".

Функции (владение, управление, финансирование)	Муниципальный уровень	Районный уровень	Регионы	Центральная власть
Образование				
1. Дошкольное	+	-		
2. Начальное	-	+	+	-
3. Среднее и техническое		+	+	-
4. Специальные школы		+	-	+
5. Высшее			-	+
Социальное благополучие				
1. Детские сады и ясли	+	-		
2. Помощь малоимущим слоям	+	-		
3. Обеспечение квартирами/благоустройство	+	-		
Медицинское обслуживание				
1. Первая и скорая помощь	+	-		
2. Больницы		+	-	
3. Санитарно-профилактические службы		+	-	
Культура, отдых, спорт				
1. Театры	-	+	-	
2. Музеи		-	+	
3. Библиотеки	+	-		
4. Парки, спорт, культурный отдых	+	-		
5. Защита исторических памятников	+	-		+
Экономическая служба				

1.Водоснабжение	+	-		
2.Канализация	+	-		
3.Электро- и газообеспечение	+	-		-
4.Связь	+	-	+	
Экология, санитарная служба				
1.Сбор отходов, утилизация	+	-		
2.Вывоз мусора, уборка улиц	+	-		
3.Культовые службы	+	-		
4. Охрана окружающей среды	+	-		+
Движение, транспорт				
1.Дороги местного значения	+	-		
2.Общественное освещение	+	-		
3.Общественный транспорт	+	-		
Городское развитие				
1. Городское планирование	+		-	
2.Региональное планирование			+	-
3.Местное экономическое развитие	+	-	+	
Основное администрирование				
1.Управленческие функции	+			-
2. Охрана порядка (муниципальная полиция)	-			+
3.Пожарная служба	+	-		
4.Защита потребителей	-	-	-	+

На основе вышесказанного, можно выявить несколько тенденций:

- В первую очередь, проявляется желание передать больше функций со среднего уровня на муниципальный, что само по себе приводит к необходимости роста возможностей и ресурсов самоуправления;
- Большинство экспертов, сторонниками каких бы структур они не были, (сохранения существующего районного уровня или создания укрупненных районов) признает необходимость существования среднего уровня и придания ему координирующей роли;
- Там, где речь идет о центральной власти, подразумевается не руководящая роль, а регулирующая - государство должно устанавливать общенациональные стандарты.

Таким образом проявляются контуры двухуровневого самоуправления. В таком случае:

- Центральная власть законодательным путем устанавливает стандарты и осуществляет надзор над их безусловным исполнением нижестоящими субъектами;
- На среднее звено возлагается делегированное государством осуществление компетенций, требующих больших ресурсов, чем есть во владении муниципалитетов;
- Муниципалитеты значительно укрепляют свои финансовые возможности и человеческие ресурсы и осуществляют большинство функций, которые предусматривает для самоуправлений грузинское законодательство и международная практика.

И наконец, существование двухуровневой системы дает возможность достижения определенного компромисса между реальным ростом компетенций и ресурсов муниципалитетов с одной стороны, и их близостью к населению и защитой местных интересов с другой.

6.2. Идентификация проблем и их решение

Когда мы говорим об обстоятельствах, препятствующих процессу децентрализации, мы сталкиваемся с целым рядом проблем, без решения которых невозможно реализовать ни одну из предлагаемых экспертами моделей.

Выше мы уже говорили об этих проблемах, поэтому просто перечислим их и постараемся указать пути их преодоления.

а) Проблемы общего порядка:

- *Отсутствие единого и продуманного подхода к процессу децентрализации у политической элиты, отсутствие целей и путей их реализации.* На сегодняшнем этапе необходимо концептуально выработать целенаправленную политику, которую будут разделять и поддерживать политические силы страны.
- *Низкий уровень доверия к властям со стороны общества.* Чтобы преодолеть этот барьер, надо работать в двух направлениях: пропагандировать идею децентрализации с помощью программ по общественному образованию, и на примере тех положительных результатов, которые получены в ходе реального проведения реформы, способствовать активизации широких слоев населения.
- *Старая ментальность, которая проявляется в повседневной деятельности местной бюрократии.* Для преодоления двойных стандартов, характерных для местной власти (необоснованных амбиции, проявляющихся во взаимоотношениях с общественностью, и покорного исполнения указаний центральных властей, даже если они незаконные) необходимо реально задействовать механизм общественного контроля.
- *Существование дистанции между самоуправлением и населением.* Эту проблему можно преодолеть, активизировав группы интересов и задействовав механизмы лоббирования со стороны гражданского общества.
- *Сложности с процессом интеграции сепаратистских регионов, вышедших из юрисдикции центральной власти (Абхазии и Цхинвальского региона).* При разработке концепции административно-территориального устройства страны необходимо учитывать реальные интересы регионов (в том числе и этнических анклавов), что в будущем сократит вероятность возникновения новых конфликтов.

б) Проблемы системного характера:

- *Затягивание процесса институционального устройства.* Ускорение процесса выработки властями целого ряда стратегических документов (концепции и доктрины децентрализации, государственных программ) и включение в него экспертов и представителей общественности.
- *Несовершенство законодательной базы.* Ревизия существующих законов с целью устранения несоответствий и принятие тех законов и пакетов законов, без которых функционирование системы местного самоуправления вообще невозможно.
- *Несоответствие действующей системы с существующими потребностями.* Оптимизация системы самоуправления, исходя из реальных потребностей. Упрощение управленческих структур и создание небольших, мобильных и эффективных служб.
- *Экономическая независимость самоуправлений на верхних уровнях управления (район, центральная власть).* Разграничение имущества между разными уровнями и создание простой структуры бюджетных взаимоотношений, что в будущем ограничит возможности центральных властей злоупотреблять финансовыми рычагами (трансфертами и дотациями).
- *Обязательность нарушения законов при функционировании системы самоуправления.* Выработка ясных и понятных механизмов регулирования взаимоотношений между разными уровнями управления, что даст возможность самоуправлениям осуществлять свою деятельность без незаконных сделок с центральным аппаратом и получать полагающиеся им финансовые и другие ресурсы на основе принципа субсидиарности.

в) Проблемы функционального характера:

- *Отсутствие ясного и четкого разграничения компетенций между разными уровнями.* Задействование таких регулирующих механизмов и способствование введению такой повседневной практики, которая путем искоренения необоснованной практики двойного подчинения исключает дублирование функций не только на законодательном уровне, но и в повседневной деятельности.
- *Отсутствие собственной имущественной базы у местных самоуправлений.* Передача в собственность местных самоуправлений части государственного имущества. Формирование собственной материальной базы муниципалитетов, на основе которой самоуправления смогут осуществлять свои функции.
- *Скудность местных налогов и их плохое администрирование.* Улучшение органами центральной власти сбора местных налогов и обеспечение твердых государственных гарантий самоуправлениям, или формирование муниципалитетами своих налоговых органов.
- *Отсутствие условий для развития местных инфраструктур.* Посредством создания государством регулирующих нормативных механизмов передача муниципалитетам права независимо планировать собственное развитие.

- *Низкая квалификация местных кадров.* Максимальная концентрация структурных единиц в условиях недостатка квалифицированных кадров и создание конкурентоспособной системы переподготовки государственных служащих.
- *Высокая текучесть муниципальных кадров.* Рост мотивации государственных служащих самоуправлений. Создание соответствующих условий для их материального обеспечения и продвижения по службе.

6.3. Пути и этапы решения

Суммировав все вышесказанное, мы увидим, что необходимо:

1. максимально сконцентрировать и мобилизовать существующие ресурсы,
2. дать муниципалитетам больше независимости и поощрять их инициативы.

Это само собой приводит нас к выводу о необходимости укрупнения действующих сегодня единиц. При этом укрупнение должно коснуться не только первого (муниципального), но и среднего (район/регион) уровня.

а) Муниципальный уровень

Создание укрупненных муниципалитетов содержит несколько негативных моментов, которые могут усложнить процесс укрупнения территориальных единиц. В частности, можно ожидать, что появятся сложности в вопросе объединения разных территориальных единиц, поскольку централизованное проведение этого процесса будет противоречить международным принципам, согласно которым максимально учитывается мнение населения. К примеру, возникнут сложности при определении местоположений и названий административных центров укрупненных муниципальных единиц, и другие похожие проблемы, которые всегда сопровождают процесс внедрения новизны.

С другой стороны, эта модель наиболее приближена к оптимальной, поскольку в ней менее остро проявляются проблемы и противоречия, которые проявились при рассмотрении разных вариантов. Исходя из всего вышесказанного, для достижения более или менее равномерного темпа развития страны эта модель представляет наибольший интерес. Здесь же надо отметить, что на территориях каждого из районов есть такие города и поселки, где самоуправление должно осуществляться отдельно, но, естественно, существуют и объединения таких сел и общин, где целесообразно существование одного органа самоуправления. Общность таких объединений обусловлена совместимостью транспортных и других инфраструктур, рельефа, экономики, социальных объектов, схожестью культур, аграрного производства и многих других факторов.

Из положительных факторов, которые в этом случае будут воздействовать на процесс развития самоуправлений, можно отметить следующие:

- В результате мы получим единицы, имеющие сравнительно неплохой экономический потенциал. Уменьшится количество самоуправляемых единиц со слабыми экономическими возможностями.

- В условиях существования небольшого количества самоуправляемых единиц упростится осуществление государством программ по социально-экономическому выравниванию.
- Станет легче решить проблему отсутствия квалифицированных кадров, поскольку не надо будет искать их для множества мелких единиц.

б) Средний уровень управления

Когда мы говорим о среднем уровне управления, надо учитывать существование таких форм общественного обслуживания, осуществить которые на муниципальном уровне будет нелегко. Но в то же время эти функции по своему содержанию, возможно, и не могут быть отнесены к компетенции центральных властей.

Сегодня среди грузинских экспертов идет дискуссия между сторонниками района и региона. Здесь же надо отметить, что четкая дефиниция и одного, и второго отсутствует.

В отношении районов существует три мнения:

1. создать здесь самоуправление с собственными компетенциями,
2. создать здесь территориальные органы центральной власти, которые будут носителями функций государственного правления,
3. постепенно ликвидировать районы.

В условиях укрупнения муниципальных единиц существование районов в их сегодняшнем виде создаст серьезные проблемы. Если в стране будет три уровня управления: центр, район и местное самоуправление, мы получим два уровня самоуправления, и оптимально разграничить разницу между их компетенциями будет не так уж и легко, поскольку совместимость их территориальных масштабов и административных и экономических ресурсов не дает возможности найти серьезное различие между их компетенциями. Вместе с тем, исходя из масштабов сегодняшних районов, передать им широкие полномочия будет сложно, поскольку:

- Административных ресурсов, существующих в районе недостаточно для осуществления целого ряда делегированных им компетенций.
- Децентрализация предусматривает определенную разницу в административной деятельности территориальных единиц. В таком случае мы получим в стране более 80-ти территориальных единиц с разной (хотя бы фискальной) средой.

Конечно, в районах можно создать территориальные органы центральной власти, которые будут носителями государственных управленческих функций, но это не связано с административно-территориальным устройством, поскольку центральная власть может сама найти соответствующую модель для осуществления своих компетенций.

Относительно регионов мнения разделились так:

1. края/регионы (кроме автономных республик) вообще не должны существовать,

2. должны существовать 2 автономные республики и края в том виде, как они есть сегодня,
3. необходимо создание новой региональной структуры (по разным мнениям - от 12-ти до 20-ти единиц).

Здесь наше внимание надо привлечь к некоторым факторам:

- Для осуществления реальной децентрализации необходимо передать самоуправлениям значительную часть тех компетенций, которые имеет центр. В то же время в Грузии есть регионы, которые имеют достаточно ресурсов для осуществления таких компетенций, передача которых территориальным единицам небольшого масштаба нецелесообразна (например, правоохранительных органов, просвещения, здравоохранения, значительных фискальных и экономических компетенций и т.д.).
- При рассмотрении исторических предпосылок мы коснулись существования в Грузии краев, сформировавшихся естественным образом, которые помимо исторического фактора объединены и социально-экономической общностью.
- Внутри регионов Грузии тоже существует совместимость социально-экономических и других различных ресурсов, что увеличивает их социально-экономический потенциал.
- Существование регионов - это основание для создания второй палаты парламента. Существование Верхней палаты (Сената) гарантировано конституцией Грузии, хотя пока не существует никаких правил ее формирования.
- Существование регионов, которые по масштабам не уступают автономным республикам, целесообразно и для сохранения политического и экономического баланса во взаимоотношениях с последними.
- Принцип "местечковости", существующий в общественном менталитете, приведет к соревнованию между регионами, что, возможно, отразится на результатах их социально-экономического развития.

Мы не будем более детально касаться этого вопроса, поскольку в процессе решения вопроса региональных структур политический фактор доминирует над экономическим.

в) Основные принципы укрупнения муниципалитетов

Когда мы говорим об укрупнении муниципалитетов, надо учесть возможность возникновения осложнений в вопросе защиты прав населения отдельных населенных пунктов и групп интересов. К примеру, если доминирующая единица (муниципальный центр) при распределении ресурсов и планировании деятельности дискриминирует права входящих в муниципалитет малых населенных пунктов. Исходя из этого, необходимо задействовать механизмы принципа выравнивания. Это, скорее, вопрос технический, и особенно акцентировать его здесь не стоит, правда, можно привести несколько соображений:

- В первую очередь, надо предусмотреть принцип корпоративности. Можно для решения конкретных целей (водоснабжение, коммуникаций и объектов общего пользования) объединять ресурсы как отдельных населенных пунктов, так и соседствующих муниципалитетов.
- Для осуществления целого ряда общественных служб очень важная роль отводится частному сектору. Коммерциализация обслуживания, создание прозрачной системы муниципальных заказов и вынесение на первый план экономических интересов значительно снизит опасность возникновения целого ряда противоречий.
- Необходимо задействовать и административные механизмы. Можно создать структуру, в которую войдут представители населенных пунктов и в которой решения будут приниматься на основе консенсуса.

И наконец, поддержка описанного варианта вовсе не означает, что его в унифицированном виде надо внедрить на всей территории Грузии. Создание административной системы для высокогорных регионов (множественность отдаленных друг от друга мелких населенных пунктов в горах) и столицы (чрезмерная величина территориальной единицы и необходимость ее дальнейшего деления) - это отдельная тема.

В виде заключения можно сказать, что в случае осуществления данного варианта, мы получим двухуровневое самоуправление:

1. I уровень - единицы местного самоуправления: города (кроме столицы), поселки и укрупненные муниципальные единицы (одно село или несколько сел);
2. II уровень - единицы регионального самоуправления, автономные республики и, возможно, особые территориальные зоны (высокогорные регионы и др.).

В это же время надо ускорить внесение изменений в государственную программу "Реформа административно-территориального устройства Грузии".

В частности:

- Выработать критерии, которым должны соответствовать самоуправляемые единицы (численность населения, территория, налоговая база, инфраструктура и т.д.).
- Просить существующие сегодня районные сакребуло, которые состоят из представителей самоуправляемых единиц, в соответствии с установленными критериями подготовить к следующим муниципальным выборам (2006 г.) свои предложения для будущего объединения. В том случае, если самоуправляемые единицы не смогут выработать единого мнения, укрупнение должны осуществить центральные власти.

7. Выводы. Перспективы и тенденции развития

Проблема административно-территориального деления стала для Грузии одним из самых болезненных вопросов. В течение 12-лет независимости не удалось не только уладить ее, но даже наметить основные принципы необходимой реформы.

Для действующей сегодня системы характерен целый ряд проблем, среди которых надо выделить:

- большое количество малых самоуправляемых единиц на первом уровне, что становится причиной еще большего дробления и без того ограниченных ресурсов, и мешает самоуправлениям полностью осуществлять свои функции;
- иррациональный характер системы правления - в условиях нечеткого разделения прав и обязанностей, возможным вариантом решения вопросов рассматриваются неформальные отношения, что способствует появлению политических и других разных амбиций у бюрократии, имеющей советскую ментальность;
- фискальные проблемы - по сей день не разграничена государственная и муниципальная собственность (которое юридически вообще не существует), нет законодательной базы необходимой для формирования местных бюджетов, что делает самоуправляемые единицы полностью зависимыми от получаемых из центра трансфертов.

Среди политической элиты страны наблюдается дефицит воли, обязательной для решения этой проблемы, и меркантильная заинтересованность в сохранении существующей системы.

В то же время реальность вынуждает власти делать определенные шаги в направлении децентрализации и деконцентрации системы управления.

Некоторые представители политической элиты постепенно догадывается, что альтернативы передаче на места прав и соответствующих ресурсов не существует, поскольку начнется ряд внешних (еще больше пострадает имидж правительства и страны в целом, что приведет к всяким финансовым и политическим осложнениям) и внутренних (радикализация местных инициатив, что может привести к эскалации напряженности между центром и местным самоуправлением) проблем.

Вместе с тем, в связи с будущим процессом децентрализации нет единого, хорошо обоснованного видения. Необходимо не только отмечать недостатки существующих вариантов, но и выработать оптимальную модель и провести мероприятия для ее осуществления.

На сегодня можно говорить о четырех вариантах административно-территориального деления страны, это:

- увеличение числа муниципалитетов путем их дальнейшего деления;
- двухуровневая система местного самоуправления;
- одноуровневое самоуправление на уровне района;
- одноуровневое самоуправление на уровне муниципалитетов.

У каждого из этих вариантов есть свои положительные и отрицательные стороны. В то же время не обязательно брать какую-нибудь модель без изменений. В первую очередь надо предусмотреть, исполнение каких функций будет возлагаться на те структуры, о создании которых идет речь в этой статье.

В результате работы группы экспертов был выявлен ряд проблем и намечены пути их преодоления, произошло перераспределение функций между разными уровнями.

С учетом содержания компетенций был определен тот оптимальный размер уровней самоуправления, который может обеспечить достижение максимального эффекта для исполнения возложенных на них функций.

Самым целесообразным было признано укрупнение как первого, так и второго уровня с целью мобилизации существующих ресурсов.

Окончательно система самоуправления Грузии приняла следующий вид:

- крупные муниципалитеты (предположительно 300-400 единиц);
- регионы (предположительно 15-20 единиц).

Выявились положительные и отрицательные стороны обозначенной модели, и было отмечено, что в процессе ее внедрения необходимо с помощью запланированных заранее мероприятий максимально нейтрализовать ее слабые стороны и возможные риски.

Отмеченные изменения надо производить, учитывая два наиболее значительных фактора, а именно:

1. разработку реальной, основанной на прагматичных интересах системы, что с целью максимальной оптимизации структур управления, даст возможность осуществить правильное и целевое перераспределение достаточно ограниченных ресурсов с целью выполнения обязательств, взятых государством в сфере общественного обслуживания.
2. с учетом существующих традиций и ожиданий общества, что необходимо в процессе проведения реформ для получения поддержки социальных слоев, групп интересов и всего общества в целом.

Приложение. Статистические данные:

1. Количество самоуправления и населенных пунктов Грузии.

№	Верхний уровень	Средний уровень		Нижний уровень					населенны пункт	территория
		город	район	город	поселок	община	село	всего самоуправляемых единиц*		
1	Абхазия	1	6	6	5	98	7	116	522	8700
2	Аджария	1	5	1	7	49	7	64	341	2900
3	Тбилиси **	1			1		1		3	168
4	Гурия		3	2	5	51	10	68	189	2042
5	Имерети	1	11	10	3	130	32	175	555	6345
6	Кахети		8	9	-	69	47	125	288	11336
7	Мцхета-Мтианети		5	2	7	53	-	62	608	6791
8	Рача-Лехуми и Квемо Сванети		4	3	1	55	3	62	281	4567
9	Самегрело и Земо Сванети	1	8	7	2	113	25	147	496	7391
10	Самцхе-Джавахети		6	5	6	65	12	88	269	6258
11	Квемо Картли	1	6	6	8	72	16	102	355	6924
12	Шида Картли	1	5	4	5	88	5	102	696	6255
	всего	7	67	55	49	843	164	1111	4603	69677

* Подразумеваются самоуправляемые единицы нижнего уровня.

** У столицы и существующих на ее территории 2-х населенных пунктов один представительный орган.

2. Население административно-территориальных единиц Грузии: ***

а. величина самоуправляемых единиц по численности населения.

населения	самоуправляемая единица
более 10.000 жит.	49
от 7.000 до 10.000	33
от 5.000 до 7.000	57
от 3.000 до 5.000	171
от 2.000 до 3.000	199
от 1.000 до 2.000	260
от 500 до 1.000	123
меньше 500 жит.	80
всего	972

б. величина самоуправляемых единиц в регионах, по численности реально проживающего там населения.

	численность населения								всего самоуправляемых единиц	всего населения (в тыс. жит.)
	более 10.000 жит.	от 7.000 до 10.000	от 5.000 до 7.000	от 3.000 до 5.000	от 2.000 до 3.000	от 1.000 до 2.000	от 500 до 1.000	меньше 500 жит.		
Абхазия ****				1					1	3395
Аджария	6	4	6	17	8	20	4		65	385843
Тбилиси	1								1	1193700
Гурия	1	1	1	10	14	31	6	4	68	156231
Имерети	7	2	9	27	49	55	23	3	175	786875
Кахети	4	7	7	41	28	19	11	7	124	424893
Мцхета-Мтианети	1	3	2	5	10	19	10	12	62	134051
Самцхе-Джавахети	3		5	12	21	22	13	10	86	222600
Рача-Лехуми и Квемо Сванети				3	2	11	19	25	60	52478
Самегрело и Земо Сванети	3	3	6	17	32	59	21	7	148	474835
Квемо Каргли	10	13	10	14	14	19	10	13	103	552790
Шида Каргли ****	4	3	5	22	16	16	7	2	75	334356
всего	40	36	51	169	194	271	124	83	968	4722047

*** Оценки Департамента статистики (по состоянию на 1 января 2000 г.). Переработано в Кавказском институте мира, демократии и развития.

**** Нет информации о тех территориях, на которых не распространяется юрисдикция Грузии.