

Местное самоуправление в Грузии

Перспективы развития

Давид Лосаберидзе

Введение

В последние годы в Грузии повысился интерес к проблемам административно-территориального устройства государства и децентрализации.

С целью децентрализации системы государственного правления и проведения административно-территориальной реформы 22 июля 2004 года была создана государственная комиссия *Эффективного государственного правления и реформы территориального устройства*, под председательством президента Грузии.

После принятия целого ряда законодательных актов в 2004-06 годах, 5 октября 2006 года в Грузии были проведены очередные, пятые по счету в истории страны, выборы в органы местного самоуправления.

В действительности процесс выборов начался задолго до голосования. В этот период правящая партия - *Единое национальное движение* (председателем которой является президент Грузии) - имела беспорное преимущество. Средства массовой информации широко освещали частые и довольно популистские выступления президента, министров и лидеров правящей партии, в которых основное место отводилось грядущим муниципальным выборам и предвыборной агитации в пользу *Единого национального движения* и против оппозиционных партий. В тоже время эфирное время для выступлений оппозиционных лидеров было сильно урезано. К тому же правящая партия отказалась участвовать в открытых дебатах с оппозицией в прямом эфире.

Часть оппозиции намеревалась бойкотировать выборы, утверждая, что действующая в стране избирательная система недемократична. В конечном итоге в выборах приняли участие семь политических партий.

По официальным данным, явка избирателей на муниципальных выборах 2006 года составила 48%.

Практически во всех избирательных округах правящая партия выиграла выборы с большим отрывом, получив большинство мест в местных *сакребуло* (85% по пропорциональной и 95% по мажоритарной системе).

С одной стороны, убедительная победа правящей партии может привести к снижению темпа реформ. Власть осознала, что при существующих условиях она имеет гарантированную возможность установить полный контроль за органами местного самоуправления.

С другой стороны, растет недовольство в новоизбранных органах местного самоуправления и местных отделениях правящей партии. Ограниченность ресурсов и полномочий вызывает сильное неудовольствие новых сил, пришедших в местное самоуправление, и может даже вызвать раскол в правящей партии.

Несмотря на оптимистические заявления правительства, очевидно, что в сфере децентрализации необходимо осуществить кардинальные перемены. В кулуарных разговорах это признают и некоторые лидеры правящей партии.

Глава 1. Развитие правовых и административно-территориальных основ и системы местного самоуправления

Европейская хартия местного самоуправления в Грузии

В настоящее время грузинская система местного самоуправления все еще находится в стадии становления. Именно поэтому для определения основных тенденций будущего развития местного самоуправления решающее значение имеет полная гармонизация национальных законов о местном самоуправлении с *Европейской хартией местного самоуправления*.

С этой точки зрения в системе местного самоуправления сложилась довольно нерадужная картина. Целый ряд законов или их отдельные положения входят в противоречие с Европейской хартией или с ее отдельными принципами.

Примером могут служить изменения, внесенные в закон *о бюджетах местного самоуправления*, в декабре 2006 года. По новой версии закона, несобственные доходы - подоходный налог (общегосударственный) - используются для финансирования как делегированных, так и эксклюзивных полномочий органов местного самоуправления. Это происходит в то время, когда на практике собственные доходы местного самоуправления расходуются на осуществление эксклюзивных полномочий центрального правительства.

Другим примером может служить перечень полномочий главы местной администрации (*რცმუნებული*) территориальной единицы муниципалитета. По закону он имеет фактически такие же права, как и бывшее местное самоуправление первого уровня, но с той разницей, что *რცმუნებული* не имеет собственного бюджета, а для контроля его деятельности не существует представительского органа.

Эти изъяны законодательства должны быть устранены для того, чтобы привести национальное законодательство Грузии в соответствие с Европейской хартией местного самоуправления.

Возможные изменения в конституции

Одним из главных препятствий для решения вопроса административно-территориального устройства государства является тот факт, что грузинская юрисдикция не распространяется на всю территорию страны и статус сепаратистских регионов до сих пор не определен. В таких условиях невозможно проводить административно-территориальные реформы без фундаментальных конституционных изменений.

Кроме того, в наследство от Советского Союза Грузия получила довольно сложную систему административно-территориального устройства, которая проявляется на нижнем уровне, в виде многочисленных сел, общин, поселков и малых городов, а на верхнем уровне в виде районов и крупных городов. К этому добавлялось структуры трех автономных формирований. В 90-х годах XX столетия к этому фактический добавилась и практика регионального администрирования. Формирование регионов, которым в будущем предстоит уравновесить сепаратистские области и решить проблему интеграции компактно проживающих национальных меньшинств, также относится к сфере конституционных изменений.

Исходя из вышесказанного, на повестку дня в Грузии скоро может быть вынесен вопрос формирования регионального правления, которое должно быть делегировано конституционным законом.

В этом случае совершенно очевидно, что модель регион-район работать не будет. В состав некоторых регионов войдут только два или три района, что приведет к проблеме разделения компетенций между этими двумя, почти равными по площади территориальными

образованиями. Поэтому, возникнет необходимость дробления районов на более мелкие единицы.

Кроме того, необходимо разработать соответствующие пакеты документов (в том числе критерии, методику и отдельные этапы рекомендаций по объединению или разделению территориальных единиц местного самоуправления), также на основе конституционных изменений.

Обзор процесса реформ

Недостатком действующего законодательства можно считать частое обновление законов (порой по несколько раз в год). Законодательные акты, касающиеся системы самоуправления, подвергаются еще более частым изменениям. К примеру, в законах: *о местном самоуправлении, о столице Грузии - Тбилиси, о государственной службе, о бюджетах органов местного самоуправления и об имуществе органов местного самоуправления* в течение 2006 года было внесено 16 кардинальных поправок. Несмотря на это, законодательная база все еще содержит устаревшие законы и/или нормы, уже не несущие какой-либо актуальной нормативной нагрузки.

Для решения существующих проблем необходимо провести полную ревизию старого законодательства и принять новые, не противоречащие конституции, законодательные акты. Соответственно, потребуются создать и внедрить эффективную систему правовой экспертизы, которая до сих пор отсутствовала в Грузии.

Необходимость создания новых уровней

Новое законодательство привело к серьезному изменению административно-территориального устройства Грузии. К 2005 году в стране существовало 1004 единицы местного самоуправления. В результате укрупнения их число сегодня составляет 68. Существующая структура муниципалитетов основана преимущественно на системе бывших районов, оценить рациональность и эффективность которой в настоящее время не представляется возможным.

В настоящий момент очевидно, что:

- выросло влияние центрального правительства на органы местного самоуправления;
- абсолютное большинство граждан оказались еще более оторванными от местного самоуправления (особенно в многонаселенных районах);
- жители различных населенных пунктов, входящих в состав единицы местного самоуправления, не имеют возможности пользоваться услугами органов местного самоуправления в равной степени;
- выросла политическая роль представительских органов местного самоуправления и, соответственно, процесс политизации стал более активным;
- объем и реальный экономический потенциал материальных и финансовых ресурсов не отвечает возросшим амбициям и потребностям укрупненных единиц местного самоуправления.

Для частичного решения вышеперечисленных проблем в муниципалитетах предусмотрено создание территориальных органов. В положениях территориальных органов определены следующие основные сферы их компетенции:

1. Обеспечение связи органов местного самоуправления с населением;

2. Подготовка предложений по выделению конкретных средств из местного бюджета и контроль за их использованием;
3. Участие в программах экономического и социального развития административных единиц и в предварительном планировании;
4. Управление муниципальным имуществом административных единиц;
5. Управление земельными угодьями и контроль за соблюдением установленных правил использования природных ресурсов административных единиц;
6. Участие в пространственно-территориальном планировании административных единиц, надзор за строительством, и организация работ по благоустройству и озеленению;
7. Контроль за строительством и ремонтом дорог, организация ритуальных услуг и жилищно-коммунального обслуживания граждан, координация деятельности коммунального хозяйства;
8. Организация культурных и спортивных мероприятий; контроль за охраной природных, культурных и исторических памятников; организация скорой медицинской помощи для населения;
9. Сбор статистической информации, формирование общественных информационных центров;
10. Участие в урегулировании семейных конфликтов и конфликтов между соседями, а также в вопросах военного учета граждан, в противопожарных мероприятиях и в операциях по ликвидации последствий стихийных бедствий.

Фактически территориальным органам приходится исполнять функции малых муниципалитетов в условиях отсутствия представительских органов, независимого бюджета и реальных компетенций. Это не только нарушает принцип субсидиарности - основополагающие принцип местного самоуправления, но и неосуществимо на практике и дает почву для скептицизма.

Без сомнения, в скором будущем на повестку дня встанет вопрос дробления крупных муниципалитетов, а вместе с этим и создания промежуточного (скорее всего регионального) уровня между муниципалитетами и центральным правительством.

Статус столицы

Вследствие поправок внесенных в закон *о столице Грузии - Тбилиси* в 2005 году должность мэра стала выборной. В тоже время значительным изменениям подверглась структура городской администрации.

В институциональной структуре Тбилиси четко проявляется доминантное положение мэрии и номинальная роль *сакребуло*. Полномочия и компетенции столичного *сакребуло* крайне ограничены по сравнению с *сакребуло* других муниципалитетов.

Еще в начале 2005 года, на основании просьбы мэрии Тбилиси, независимые эксперты разработали концепцию административно-территориального устройства и управления Тбилиси. В соответствии с этой концепцией:

- Тбилиси является территориальной единицей со смешанным статусом региона и муниципалитета, осуществляющей, в тоже время, функции полученные от государства в соответствии с законами *о местном самоуправлении* и *о столице Грузии*;
- Столица делится на муниципалитеты первого уровня (предположительно 25-30 единиц), которые объединяют как городские кварталы, так и расположенные в окрестностях Тбилиси села, имеющие со столицей общую инфраструктуру;

- Муниципалитеты имеют собственные представительские и исполнительные органы, независимый бюджет, и эксклюзивные полномочия;
- В отличие от других единиц местного самоуправления, столичные районы имеют ограниченный перечень полномочий, включающие в себя главным образом права, делегированные администрацией столицы, что объясняется необходимостью бесперебойного функционирования города, как единого организма.

В январе 2007 года, по запросу мэрии Тбилиси, столице был передан целый ряд близлежащих населенных пунктов, но без создания нижнего уровня местного самоуправления, что еще более усложняет систему администрирования.

Компетенции органов местного самоуправления

Согласно мнению большей части независимых экспертов, было бы желательно разделить полномочия между муниципалитетом, средним (региональным) звеном управления и центральным правительством исходя из принципа субсидиарности.

Вместе с эксклюзивными и делегированными полномочиями необходимо определить общую компетенцию различных уровней. Кроме того, следует отдельно выделить те полномочия (административные, по обслуживанию, инвестиционные, регулирующие и финансовые), которые обеспечивают осуществление конкретных компетенций.

Группа независимых экспертов подготовила список разделенных полномочий:

Эксклюзивные полномочия муниципалитета:

- образование (дошкольное воспитание),
- здравоохранение (амбулатории, больницы местного значения, первая медицинская помощь),
- культура (охрана культурных памятников местного значения, библиотеки, архивы, музеи, клубы, театры и спортивные учреждения местного значения, специализированные школы),
- экология (охрана лесных массивов, водных ресурсов и почвенного покрова местного значения, землепользование),
- социальное обеспечение (местные программы помощи неимущим, бездомным, инвалидам и безработным),
- инфраструктура (общественный транспорт, автомобильные дороги местного значения, распределение энергоносителей),
- пространственное планирование (городское планирование, контроль за строительством),
- коммунальные службы (вывоз твердых отходов, уборка улиц, дренажное хозяйство, водоснабжение, мелиорация, канализация, озеленение, благоустройство и внешнее освещение, кладбища),
- общее администрирование (пожарная безопасность).

Эксклюзивные полномочия региона:

- образование (школы-интернаты),
- здравоохранение (больницы областного значения),
- культура (библиотеки, архивы, музеи, театры и спортивные учреждения регионального значения),
- экология (охрана лесных массивов, водных ресурсов и почвенного покрова регионального значения, утилизация твердых отходов, природные ресурсы местного значения),

- инфраструктура (автомобильные дороги и общественный транспорт, связывающие отдельные муниципалитеты),
- пространственное (региональное) планирование,
- коммунальные службы (мелиорационные работы регионального значения).

Делегированные полномочия муниципалитета:

- образование (начальное, базовое и среднее),
- здравоохранение (профилактика),
- социальное обеспечение (общегосударственные программы помощи пенсионерам и социально незащищенным слоям населения),
- общее администрирование (гражданская регистрация).

Делегированные полномочия региона:

- здравоохранение (общественное здравоохранение),
- социальное обеспечение (социальные услуги),
- экология (ветеринария).

Общая компетенция центра и региона:

- образование (специализированное и техническое среднее образование),
- здравоохранение (планирование и контроль политики),
- культура (специализированные школы).

Общая компетенция всех трех уровней:

- здравоохранение (медицинская статистика),
- экология (ликвидация последствий стихийных бедствий, общие мероприятия по охране окружающей среды),
- общее администрирование (общественный порядок).

В реальности, из-за нехватки необходимых ресурсов и вмешательства центральных властей в их эксклюзивные полномочия, органы местного самоуправления исполняют лишь малую часть своих, определенных законом, функций. В ближайшем будущем они вряд ли смогут выполнять свои функции в полном объеме, и тем более расширить сферу своей компетенции. Для реального разделения полномочий местные самоуправления должны получить правовые гарантии для независимой деятельности и возможности иметь собственные ресурсы. Необходимо выделить отдельные категории сфер деятельности и объектов (дороги, культурные, медицинские и образовательные учреждения) и разделить их между различными уровнями местного самоуправления.

В тоже время вопросы, относящиеся по своей сути к сфере центрального правления (например, организация воинского призыва) должны быть исключены из полномочий местного самоуправления и переданы в сферу компетенции центрального правительства.

Объединения органов местного самоуправления и гражданская активность

На данном этапе в Грузии пока еще не сформировалась широкая сеть авторитетных и активных объединений органов местного самоуправления. К сожалению, когда под эгидой Совета Европы обсуждался вопрос создания единой национальной ассоциации, была отвергнута идея создания федерации существующих ассоциаций в угоду формирования

новой структуры - *Национальной ассоциации органов местного самоуправления Грузии* - которая фактически стала лишь очередным новым объединением, а не общенациональным союзом.

В последнее время со стороны недавно созданных органов местного самоуправления наблюдаются попытки защищать и лоббировать свои интересы. В условиях ограниченных прав и ресурсов появление соответствующей мотивации в местных самоуправлениях неизбежно. Именно поэтому необходимо уже сейчас создать механизмы правового регулирования возможных процессов.

Степень участия граждан в местном самоуправлении являет такую же печальную картину. В стране, не имеющей устойчивой традиции местного самоуправления, общественность довольно пассивно участвует в процессах управления на местном уровне. Гражданская активность носит фрагментированный характер и ограничивается главным образом участием в проектах, финансируемых различными фондами. Открытые дискуссии и встречи фактически не проводятся. Не предпринимается никаких попыток изучить общественное мнение по актуальным вопросам. Налицо целый клубок проблем:

- Информация, которая должна быть общедоступной, содержится в разрозненных документах. Только часть этих документов можно получить в электронной форме (и те только в сравнительно больших территориальных единицах);
- Предварительный график заседаний *сакребуло* и *гамгеоба* в большинстве случаев остается неизвестным широкой общественности;
- Система реагирования на жалобы и обращения граждан и их перепроверки устарела и неэффективна;
- Пока еще не получила широкого распространения практика привлечения представителей групп интересов к участию в работе комиссий;
- В органах местного самоуправления практически не проводятся открытые дискуссии. Инициаторами отдельных встреч как правило выступают неправительственные организации;
- Отсутствует традиция открытого обсуждения бюджета и участия общественности в его формировании;
- Система общественных советов, за редким исключением, не получила должного распространения;
- Неправительственный сектор все еще слишком слаб (особенно в регионах) и не способен оказать влияние на формирование политики на местном уровне;
- Узнать о деятельности органов местного самоуправления можно в основном из сообщений средств массовой информации. Механизмов обратной связи с общественностью не существует;
- Граждане плохо информированы и не проявляют большого интереса к участию в деятельности органов местного самоуправления;
- Пока еще не создан постоянный механизм оценки качества услуг потребителями.

Для исправления существующих недостатков, в первую очередь требуется структурное улучшение системы административно-территориального устройства государства. Вместе с тем, власть должна способствовать укреплению гражданского общества. В частности, для стимулирования участия граждан в процессе государственного управления на местном уровне желательно чтобы:

- в законодательстве содержалось более подробное описание процедуры участия граждан в процессе государственного управления на местном уровне для того, чтобы создать правовые гарантии этого процесса;
- местные самоуправления и органы власти развивали свои связи с общественностью;
- общественная информация распространялась в понятном, ясно выраженном и интересном формате для рядовых граждан;
- местные общественные лидеры получили больше возможности для роста;
- журналисты улучшили свою квалификацию в области местного самоуправления, а местные средства массовой информации повысили качество освещения деятельности органов местного самоуправления.

Глава 2. Развитие местных финансов и местной собственности

Процесс фискальной децентрализации

Закон *о бюджетах органов местного самоуправления* (2006) регулирует весь бюджетный процесс в органах местного самоуправления, однако, несмотря на позитивные нововведения, в законе имеется и ряд недостатков. Например:

- Не содержится указаний о сроках утверждения местного бюджета. Отсутствие этой формулировки создает опасность того, что бюджет будет постоянно приниматься с задержками;
- Аудиторская проверка деятельности органов местного самоуправления является новшеством для Грузии, и в стране пока еще отсутствует устойчивая практика ее применения;
- Ничего не говорится о порядке формирования бюджета новых органов местного самоуправления в 2007 году. Очевидно, что в 2007 году бюджетный процесс будет проходить в форс-мажорном режиме.

Однако главной проблемой все же является скудная налоговая база местного самоуправления. Для исправления нынешнего положения необходимо пересмотреть существующую финансово-бюджетную систему государства с тем, чтобы обеспечить гарантированные доходы для финансирования эксклюзивных и делегированных полномочий органов местного самоуправления.

Выше уже приводился пример “передачи” муниципалитетам подоходного налога, что создает реальную опасность полного финансового (и политического) контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны центрального правительства. Необходимо провести четкую границу между местными доходами, используемыми для финансирования эксклюзивных полномочий, и той частью общегосударственных налогов, которая предназначена для обеспечения исполнения делегированных полномочий.

Налоговая политика

Несмотря на предусмотренные законодательством доходы, местное самоуправление не имеет финансовой устойчивости, потому что многочисленные налоговые льготы оказывают негативное воздействие на местный бюджет. В частности, налогом на имущество не облагаются:

- Семьи с общим годовым доходом не превышающим 40 тысяч лари (примерно 24 тысячи долларов США). Большинство семей с более высоким годовым доходом проживают в Тбилиси и нескольких других городах;
- Физические лица, владеющие землей сельскохозяйственного назначения общей площадью до 5 гектар. Владельцы больших участков земли - более 5 гектар - встречаются сравнительно редко, лишь в ряде муниципалитетов;
- Не сельскохозяйственные земельные участки, к которым можно причислить территории предприятий и организаций, дающих реальные доходы;
- В селах, общинах и поселках сравнительно редко встречаются полноценно функционирующие предприятия. Там расположены преимущественно торговые объекты, которые обходятся без основных средств производства, и соответственно - налогообложения;
- Что касается яхт, самолетов и другой подобной собственности физических лиц, их число крайне мало и они зарегистрированы главным образом в крупных территориальных образованиях.

Лишь некоторые муниципалитеты имеют возможность взимать налог с игорного бизнеса, а остальные (в основном села, общины и поселки) лишены данного источника поступлений в местный бюджет.

Что касается неналоговых поступлений, то они остаются довольно скромными. Необходимо отметить, что большинство старых муниципалитетов даже не вводили эти сборы на своих территориях по причине отсутствия объектов для налогообложения.

Государство должно отказаться от популистской политики и не предоставлять, обоснованно или необоснованно, налоговые льготы целому ряду социальных категорий граждан за счет местных самоуправлений. Подобные инициативы центрального правительства должны финансироваться из государственного бюджета.

Трансферты

Привлеченные средства, включая трансферты из центрального бюджета, составляют значительную часть доходов в местный бюджет.

Выравнивающие трансферты не выделяются муниципалитетам, в которых средний доход на душу населения превышает аналогичный общенациональный средний показатель. Следует отметить, что средний доход на душу населения в Грузии настолько мал, что большая часть муниципалитетов не получают эти трансферты. Кроме того, в формуле расчета выравнивающих трансфертов используются малое число коэффициентов, делая невозможным объективное распределение денежных средств.

Полный суммарный размер трансфертов из центрального бюджета для органов местного самоуправления в законе не определен. В законе должен быть указан нижний предел трансфертов (например, не менее 5% государственного бюджета), тогда их размер не будет зависеть от субъективных решений. Формула расчета трансфертов обязательно должна стать темой серьезного обсуждения и было бы целесообразно увеличить используемые в ней количества коэффициентов.

Бюджетный процесс

Реальная картина более тяжелая. Несмотря на то, что государственный бюджет 2007 года составил 4 млрд. лари (примерно 2.4 млрд. долларов США), органам местного

самоуправления было выделено всего 51 млн. лари, или чуть более 1% государственного бюджета (в том числе, компенсационных трансфертов - 13 млн. лари, и специальных трансфертов - 35 млн. лари).

Для сравнения, в дореформенный период (2000-02 годы) консолидированный бюджет страны составлял 600 млн. лари, из которых 200-240 млн. лари (30-35%) выделялись местному самоуправлению.

Как было отмечено, ситуацию мог бы исправить пересмотр налоговой политики в сторону увеличения долей поступления местных бюджетов.

Еще одной проблемы является то обстоятельство, что органам местного самоуправления запрещено брать кредиты в коммерческих структурах. На практике они имеют право получать кредиты только от центрального правительства Грузии.

Органы местного самоуправления должны иметь право брать кредиты в международных и/или коммерческих организациях, при условии удовлетворения всех требований законодательства.

Одновременно, было бы желательно предоставить муниципалитетам право выпуска ценных бумаг. Хотя в сегодняшних условиях такое право может носить только формальный характер, в будущем оно может стать дополнительным фактором стабильного развития системы местного самоуправления.

Муниципальная собственность

За время прошедшее с того дня, как Грузия стала независимой, органы местного самоуправления фактически не получили никакой собственности, поскольку отсутствовала политическая воля для создания крепкой имущественной базы для местного самоуправления. В соответствии с законом *об имуществе органов местного самоуправления* (2005), муниципальной собственностью считается любое полученное от государства, либо приобретенное или созданное муниципалитетом, имущество. Органы местного самоуправления могут иметь как право владения, так и право пользования на муниципальное имущество.

Утверждение списка не означает, что данное имущество автоматически передается в муниципальную собственность. В законе определены соответствующие порядок и процедура передачи основного имущества в муниципальную собственность.

Первый этап передачи имущества в муниципальную собственность пока еще не завершен. Тбилиси и крупные города, имеющие статус местного самоуправления (Рустави, Кутаиси и Поти), уже получили часть основного и дополнительного имущества. Что касается других муниципалитетов, они еще ничего не получали, поскольку до сих пор не завершены процесс инвентаризации государственного имущества и не урегулированы вопросы пользования земли, лесных хозяйств и водных ресурсов.

В этом направлении государственная политика носит явно выраженный позитивный характер, хотя для того, чтобы реальные механизмы заработали на практике, следует максимально ускорить данный процесс.

Вместе с тем, нельзя исключить, что в будущем сегодняшние муниципалитеты могут распаться на более мелкие образования. Поэтому необходимо выработать ясные критерии определения будущих владельцев конкретных объектов для того, чтобы предотвратить в дальнейшем возможные конфликты.

Глава 3. Местное самоуправление и экономическое развитие

Сегодня в Грузии наблюдается тенденция к большей централизации государственной власти. Центральное правительство все больше и больше вмешивается в эксклюзивные полномочия органов местного самоуправления (благоустройство, уличное освещение, устройство скверов и фонтанов и т.д.). Правительство также курирует различные программы в отдельных регионах.

В таких условиях и с учетом того, что страна не имеет стратегии макро- и микроэкономического развития, а объем инвестиций ничтожен, органы местного самоуправления играют лишь эфемерную роль в развитии местной экономики. Имея ограниченные финансовые и административные ресурсы, они даже при желании не смогут реально влиять на формирование экономической политики на местном уровне.

Кроме того, полномочия, связанные с экономической деятельностью, должны осуществляться органами местного самоуправления только в том случае, если аналогичной (идентичной) деятельностью не занимается юридическое и/или частное лицо (лица). Если такой деятельностью начнет заниматься юридическое и/или частное лицо (лица), органы местного самоуправления должны прекратить свою активность в данной сфере, ликвидируя соответствующую собственность путем ее продажи или трансформации, с тем, чтобы не препятствовать рыночным отношениям и здоровой конкуренции.

Глава 4. Развитие возможностей органов местного самоуправления и оказания муниципальных (коммунальных) услуг.

Вопрос функционирования государственной службы, включая местное самоуправление, вновь остается актуальным для Грузии. Существующая система действительно нуждается в серьезном реформировании, поскольку у нее много минусов и недостатков. В частности:

- Количество и структура кадров в большинстве случаев не оптимальны и не соответствуют современным требованиям;
- Уровень квалификации муниципальных служащих как правило не удовлетворяет необходимым стандартам;
- Большинство служащих действующих органов местного самоуправления были назначены на должность вне конкурса. Уровень субъективизма явно слишком высок;
- Главная гарантия государственных служащих (сохранить место в рамках соответствующей компетенции) часто нарушается;
- Минимальная месячная зарплата служащих местного самоуправления определена в размере 115 лари (примерно 70 долларов США). Пока еще не установлена верхняя граница зарплаты. На рынке труда зарплата служащих имеет низкую конкурентоспособность по сравнению с заработками в коммерческих структурах;
- За исключением нескольких городов, ни в одном из муниципалитетов не были приняты нормативные акты, требующие наличия дополнительной квалификации;
- Серьезным недостатком системы является отсутствие описания должностных функций и довольно размытое определение сферы компетенций;
- Отсутствие стандартов оценки проделанной работы не позволяет выявить насколько эффективно исполняют служащие возложенные на них обязанности;
- Служащие имеют ограниченные возможности повысить свою квалификацию (особенно в регионах).

Закон *о государственной службе* определяет правовые основы организации государственной службы Грузии. Закон различает два вида государственной службы: правительственная служба и служба в местном самоуправлении.

Депутаты представительского органа местного самоуправления, *сакребуло*, являются государственными служащими, однако, за редким исключением, на них не распространяется действие закона о государственной службе.

Действующие нормативные акты, касающиеся исполнения государственной службы в органах местного самоуправления, имеют множество недостатков, а некоторые из них вообще не применяются на практике.

Исходя из вышеизложенного, для повышения мотивации и эффективности работы государственных служащих необходимо выработать единую государственную политику в области государственной службы (в том числе в органах местного самоуправления) в плане обучения и повышения квалификации государственных служащих. Эта политика должна регулировать следующие вопросы:

- создание единого координационного органа по вопросам обучения и повышения квалификации государственных служащих;
- полномочия и функции каждого государственного института (органа) участвующего в процессе обучения и повышения квалификации государственных служащих (таким образом, чтобы исключить дублирование функций);
- краткосрочные и долгосрочные программы (которые будут отвечать реальным требованиям) обучения и повышения квалификации государственных служащих;
- роль неправительственных институтов в процессе обучения и повышения квалификации государственных служащих;
- выработка единых минимальных стандартов (квалификационных требований) для государственных служащих органов местного самоуправления с учетом специфики конкретных должностей;
- выработка единых нормативных стандартов, необходимых для определения дополнительных квалификационных требований, которые будут обязательными для представительских органов местного самоуправления при определении дополнительных квалификационных требований;
- законодательство должно четко и недвусмысленно регламентировать правила назначения на государственные должности для того, чтобы исключить возможность субъективных решений со стороны ответственных лиц;
- необходимо разработать единые стандарты (правила) проведения конкурсов и аттестаций, исключающих возможность принятия неоднозначных решений.

Государство осуществило ряд мероприятий в сфере обучения и повышения квалификации служащих местного самоуправления.

Однако, предпринятые в этом направлении шаги пока еще не принесли ощутимых результатов, главным образом потому, что данные меры носили бессистемный характер и не опирались на единую государственную политику.

В таких условиях трудно предсказать как будет развиваться государственная служба в органах местного самоуправления. Фактически органы местного самоуправления только сейчас начинают функционировать в новой системе.

В данном случае крайне необходимо, чтобы государство выработало вначале единое видение, а затем государственную стратегию. Но в первую очередь следует пересмотреть стратегию реформы децентрализации с тем, чтобы определить для какой системы и с учетом каких

требований будет необходимо проводить переподготовку старых и обучение новых кадров государственных служащих.

Заключение

Основной вывод, который можно заключить исходя из оценки процесса децентрализации в Грузии, состоит в том, что в стране отсутствует не только реальная стратегия, но и видение децентрализации. Реформы часто поверхностны и противоречивы.

До тех пор, пока в стране не появится политический заказ, и соответственно политическая воля, на решение существующих в данной сфере проблем, вряд ли можно надеяться на какие-либо ощутимые успехи.

По всей вероятности, работа по реальному реформированию системы начнется только после того, как существующие структуры проявят свою неэффективность.

До того, как появятся новые проблемы в более тяжелой форме было бы желательно пересмотреть стратегию децентрализации и выработать новый рабочий план в соответствии с международными нормами и европейскими стандартами, поскольку Грузия официально заявляет о своем стремлении к интеграции в европейские структуры.

* в рамках своих, четко расписанных, полномочий.