

Реформа децентрализации в Грузии - первые результаты

Давид Лосаберидзе

1. Вступление

Среди реформ, начатых после "революции роз" (2003 г.), наверно, одной из значительных является попытка реформирования системы самоуправления. После осуществленных в 2004-2005 годах целого ряда законодательных инициатив, в 2006 году в стране состоялись очередные муниципальные выборы.

В этих выборах руководящая партия - Единое национальное движение Грузии - получила абсолютное преимущества. Во всех муниципалитетах она получила от 85% до 100% голосов.

Целью данной статьи не является оценка процесса выборов и анализ результатов, хотя надо отметить, что победа с таким преимуществом способствовала формированию однопартийности в системе самоуправления. Это дало правящей партии возможность довести до конца реформы.

Сегодня сложно судить об успешности или неудачности реформ, однако через год после начала функционирования новой системы все же возможно говорить о некоторых тенденциях.

Новые вызовы (или проблемы) более всего выявились в тех сферах, в которых произошли значительные изменения. Это в первую очередь:

- новое административно-территориальное устройство;
- новый тип бюджетно-финансовых отношений;
- отношение самоуправления к центральной власти.

2. Административно-территориальная реформа

2.1. Статистика

До реформы в стране существовало два уровня самоуправления:

- районный уровень (на базе районов и городов республиканского подчинения советского периода) - всего 64 единицы (за исключением Тбилиси), который фактически представлял уровень государственного управления с элементами самоуправления;
- нижний уровень самоуправления (город, община, село) - всего 1004 единицы (в основном на базе местных советов советской системы), которые юридически имели полное самоуправление, однако в силу отсутствия собственных ресурсов и контроля со стороны государства они реально не могли осуществлять свою компетенции.

В результате реформы был упразднен первый уровень и самоуправление было предоставлено 69 единицам: 64 района и крупные города, столица Грузии - Тбилиси и находящиеся под юрисдикцией правительства 4 общины в конфликтных регионах (3 в Цхинвальском регионе, в Абхазии).

Сегодня на лицо процесс механического укрупнения муниципалитетов.

Единицы самоуправления	Количество	Ср. территория кв. км	Ср. численность населения
До реформы	1,004	59,9	4,354
После реформы	69	871,1	63,356

Главным недостатком реформы является еще большее отдаление населения от самоуправления. Авторы реформы, признавая эту проблему, оправдывают свое решение необходимостью укрупнения человеческих и финансовых ресурсов.

Однако, в условиях максимальной централизации финансовых ресурсов и усиления контроля со стороны государства, органы самоуправления лишились возможности осуществления независимой политики, что фактически привело к формированию крупных юридических субъектов, лишенных реальных прав. Это, соответственно, создаст опасность их излишней политизации.

2.2. Статус единицы самоуправления

Согласно органическому закону Грузии "О местном самоуправлении", **единицей самоуправления** является поселок (самоуправляемый город) или единство поселков (муниципалитет), у которых имеется свой законодательный и исполнительный органы, имущество, доходы, бюджет и административный центр. Это независимое юридическое лицо.

Статус единицы самоуправления на основе постановления правительства Грузии утверждает парламент.

По положению от 1 января 2006 года статус единицы самоуправления был предоставлен:

- городам Грузии, не входящим в районы;
- районам Грузии;
- общинам, находящимся в конфликтных регионах (Эредви, Курта, Тигва и Ажара).

Административными центрами муниципалитетов признаны соответствующие центры районов (общин).

По положению на 1 января 2006 года муниципалитеты являются правопреемниками самоуправляющихся единиц, входящих в районы, а города с самоуправлением являются правопреемниками городов, не входящих в состав районов.

В результате административной реформы значительно изменился статус городов, входящих в состав районов, а также статус общин, поселков и сел.

Органический закон "О местном самоуправлении" определяет поселения, поселение является первичной административной единицей с постоянным населением, имеет функциональную инфраструктуру и зарегистрировано в соответствии с законодательством Грузии. Поселение входит в состав единицы самоуправления и само является такой единицей. Категориями поселений являются:

- **Село** - поселение, в пределах которого находится земля, предназначенная для сельскохозяйственных работ, и другие природные ресурсы или чья инфраструктура ориентирована на осуществление сельскохозяйственных работ;
- **Поселок** - поселение, состоящее из не менее 3000 жителей. На его территории находятся промышленные предприятия, коммунальное хозяйство, сеть лечебных и социально-культурных учреждений. Таким образом, поселок выполняет роль местного культурно-экономического центра. Вместе с тем, поселок не обладает достаточной землей для сельскохозяйственных работ. К категории поселка может относиться поселение, население которого меньше 3000 человек, если оно является административным центром самоуправления;
- **Город** - крупное поселение, состоящее из менее 5000 жителей. Оно имеет городское хозяйство и является культурно-экономическим центром. К категории города может быть отнесено поселение, с населением менее 5000 жителей, если оно является административным центром самоуправления или имеет новейшие перспективы экономического развития и роста населения. Исходя из специфических функций и государственного значения, городу может быть придан специальный статус.

2.3. Распад и объединение единицы самоуправления

Законодательство Грузии допускает как разделение существующих муниципалитетов, так и возникновение новых посредством их объединения и укрупнения.

Создание единиц самоуправления, их упразднение, изменение их административных границ, их наименование, а также регистрация единиц самоуправления - все это относится к компетенции центральных властей. Эти решения принимает парламент и правительство Грузии.

Вместе с тем закон Грузии "О местном самоуправлении" согласно принципам Европейской хартии признает необходимость консультаций с местным населением, с представителями местного самоуправления по вопросам создания или упразднения административных единиц, изменения границ:

- Статья 11 (создание и упразднении единицы самоуправления), параграф 3: "Правительство Грузии по собственной инициативе на основе консультаций с населением или на основе представления органа местного самоуправления (*Сакребуло*) обращается к парламенту Грузии с предложением создания или упразднения органа местного самоуправления".
- Статья 12 (изменение административных границ единицы самоуправления), параграф 1: "Правительство Грузии по собственной инициативе на основе консультаций с населением или на основе представления органа местного самоуправления (*Сакребуло*) обращается к парламенту Грузии в связи с вопросом об изменении административных границ единиц самоуправления. Решение об изменении административных границ единиц самоуправления принимает парламент Грузии".

Регистрацию единицы самоуправления в соответствии с данными регистрации (название единицы самоуправления, входящие в единицу поселения, идентификационный код регистрации, административные границы и схематическая карта) осуществляет министерство юстиции Грузии?

Решение парламента Грузии о создании или упразднении единиц самоуправления, а также в связи с изменением их административных границ, может быть обжаловано в соответствии с законодательством Грузии, то есть в Верховном суде.

Единица самоуправления может возникнуть на основе:

- Разделения единицы самоуправления на две или более части;
- Объединения двух или более единиц самоуправления в одну единицу самоуправления.

Когда создается новая единица самоуправления на основе разделения существующей, в соответствующем представлении необходимо указать:

- На обосновании необходимости разделения единицы самоуправления.
- На входящие в части бывшей единицы самоуправления поселения и на количество их жителей;
- На административные границы частей бывшей единицы самоуправления и схематическую карту;
- Результаты опроса населения в связи с разделением единицы самоуправления;

- На административные центры единиц самоуправления и их соответствия административным центрам в соответствии с установленными законодательством Грузии требованиями;
- Правила распределения имущества, финансовых и иных полномочий в новых единицах самоуправления;

Постановление Парламента Грузии о создании новой единицы задействует в день назначения очередных выборов в органы местного самоуправления, и выборы в соответствующий орган местного самоуправления пройдут вместе с очередными выборами в местные органы самоуправления.

Основой упразднения единицы самоуправления является:

- Объединение двух или более сопредельных единиц самоуправления в одну;
- Разделение одной единицы самоуправления на одну или более.

В случае объединения единиц самоуправления в соответствующем представлении должно быть указано:

- Обоснование целесообразности их объединения;
- Число поселений и количество жителей новой единицы самоуправления;
- Административный центр новой единицы самоуправления;
- Результаты опроса жителей единиц самоуправления, стремящихся к объединению;
- Административные границы и схематическая карта новой единицы самоуправления.

В процессе реформ ликвидационные мероприятия органа местного самоуправления были осуществлены председателями ранее существующих *Сакребуло* (орган местного самоуправления). Методическая помощь по ликвидации была поручена министерствам финансов и юстиции, а координация поручалась государственным уполномоченным президента.

2.4. Местная администрация

В результате нового административного устройства на территориях бывших единиц самоуправления формируются новые единицы в лице органов территориального управления.

В соответствии с органическим законом произошло определение административной единицы районного уровня. Она является частью единицы самоуправления, в которой формируется территориальный орган местного самоуправления.

Административными единицами являются:

- поселение (село, поселок, город);
- объединение поселений (община);
- часть поселения (район).

В административных единицах, входящих в единицу самоуправления, в целях оптимизации управления и обслуживания населения по решению *Сакребуло* создаются территориальные органы *Гамгеоба* - правления (мэрии); полномочия структурных единиц *Гамгеоба* (мэрий) и территориальных органов определяются соответствующими положениями, которые по представлению *Гамгебели* - председателя правления (мэра) утверждает *Сакребуло*. Руководителем территориального органа *Гамгеоба* (мэрии) является публичное лицо местного органа самоуправления - уполномоченный *Гамгеоба* (мэрии).

Вопрос внутри административного устройства единицы самоуправления относится к компетенции местного самоуправления.

2.5. Изменение границ единицы самоуправления

Что касается изменения границ административной единицы:

Хотя в соответствии с 5 статьей Европейской хартии "О местном самоуправлении" изменения в административных границах органа местного самоуправления не должны осуществляться без предварительной консультации хартии, Грузия не присоединилась к указанной статье.

В переходный период административными границами поселений и единиц самоуправления были признаны административные границы, существующие во время принятия органического закона.

В будущем заявление о регистрации единицы самоуправления и данные регистрации Министерству юстиции представит председатель соответствующего органа самоуправления. В представлении должно быть указано:

- обоснование целесообразности изменения административных границ единицы самоуправления;
- результаты опроса населения единиц самоуправления по вопросу об изменении административных границ территории самоуправления;
- новая административная граница и схематическая карта единиц самоуправления.

Несмотря на ряд возможностей, существует всего один факт изменения административных границ единицы самоуправления. В январе 2007 года территория Тбилиси выросла за счет присоединения к столице соседних малых территориальных единиц, хотя это никак не повлияло на структуру управления Тбилиси. Отчасти это стало причиной возникновения определенных проблем (правопреемство, защита интересов присоединенных территорий, отсутствие их представительств в городском совете и т.д.).

2.6. Вопрос регионального устройства

В последнее время вновь стал актуальным вопрос о региональном устройстве страны. Зачастую инициатором в обсуждении этого вопроса выступает правительство Грузии.

Дело в том, что в процессе реформирования системы управления появилась необходимость в существовании регионального звена между центральной властью и единицей самоуправления.

Сегодня не говорится о том, какую роль будут играть регионы в общественно-политической жизни страны. На этом этапе были сделаны шаги в сторону определения статуса *Рцмунебули* - уполномоченного президента в регионах.

В сентябре 2007 года в соответствии с изменениями в законе "О структуре правительства Грузии, его полномочиях и деятельности", государственный уполномоченный является представителем правительства и президента в регионе. Его по согласованию с премьер-министром назначает на должность и снимает с должности президент страны. *Рцмунебули* - уполномоченный президента:

- Координирует и контролирует на административно-территориальной единице исполнение законодательства Грузии;
- На административно-территориальной единице осуществляет региональную социально-экономическую программу правительства;
- Осуществляет правительственный надзор над деятельностью местных органов самоуправления;
- Во время чрезвычайного положения в соответствии с Конституцией выступает с инициативой перед президентом о приостановлении деятельности *Сакребуло* или о его роспуске;
- Координирует деятельность территориальных органов министерств Грузии.

Свою деятельность *Рцмунебули* - государственный уполномоченный осуществляет посредством собственной администрации.

Территориальные границы полномочий государственного уполномоченного, структура администрации и деятельность определяются положением, которое утверждается президентом Грузии.

В каждодневной практике государственный уполномоченный не только контролирует, но и ведет деятельность органов местного самоуправления, начиная с составления бюджета и заканчивая отдельными решениями.

3. Финансовые вопросы

3.1. Бюджет местного самоуправления

Одним из главных составляющих реформы местного самоуправления является формирование новой системы бюджетных отношений.

Бюджетная система Грузии объемлет:

- Государственный бюджет Грузии;
- Бюджеты автономных единиц;
- Бюджеты местных органов самоуправления.

Бюджет единицы местного самоуправления является суммой всех источников доходов, он утвержден представительным органом местного самоуправления - *Сакребуло*. Он независим как от бюджетов других единиц самоуправления, так и от республиканского бюджета и бюджетов автономных образований.

Бюджет единицы местного самоуправления является составляющим звеном бюджетной системы государства и соблюдает главные принципы единства, прозрачности, подотчетности, независимости, консолидации и универсальности.

Поступления в местном бюджете делятся на собственные и несобственные.

Собственными поступлениями являются:

- Налог с имущества;
- Местные сборы;
- Иные неналоговые доходы, учитываемые законодательством;
- Капитальные доходы;
- Трансферы;
- Гранты;
- Заем.

Несобственными поступлениями единицы самоуправления является:

- Целевые и специальные трансферы;
- Субсидии и субвенции;
- Гранты, полученные для делегирования полномочий;
- Целевые доходы, полученные от доноров;
- Общегосударственные сборы, рассчитанные на пополнение бюджета единицы самоуправления.

3.2. Собственные доходы

Верхний и нижний уровни **налога с имущества** установлены налоговым кодексом Грузии, а конкретная сумма устанавливается индивидуально на основе решения органа

самоуправления. Вместе с тем единица самоуправления вправе не устанавливать местный налог на подчиненной ей территории. По действующему законодательству установлен верхний уровень налога с собственности организаций, производств и частных лиц. Верхний уровень - до 1 процента. Что касается сельскохозяйственной земли - налог дифференцирован в соответствии с качеством и местоположением земли. А на зарегистрированные в Грузии автомобили, яхты, катера, самолеты и вертолеты налог с имущества дифференцирован в соответствии с видом транспортного средства, его возраста, объемом двигателя. Ни в одной единице самоуправления величина налога не может быть меньше 50% и больше 150% ставки.

Право установления и упразднения **местных сборов** имеет местный представительный орган. Недопустимо установление индивидуальных льгот. Местными сборами являются:

- Сбор с разрешения: (1) сбор за право на строительство, помимо тех случаев, когда речь идет о строительстве радиационных или ядерных объектов; (2) Сбор за право местных регулярных транспортных перевозок;
- Местные тендерные сборы;
- Сбор на проведение очистительных работ населенных территорий;
- Сбор с игорного бизнеса.

Иные **неналоговые доходы** объемлют:

- Сбор за пользование природными ресурсами;
- За регистрацию актов гражданского состояния, регистрацию населения на территории Грузии, выдачу свидетельств, удостоверяющих личность и осуществление мероприятий по эмиграции и иммиграции;
- Консульские сборы;
- Сбор за перенесение сроков военной службы;
- Доходы, получаемые с собственности, находящейся на государственной земле (помимо собственности на территории автономных республик и местных единиц самоуправления);
- За право пользования собственностью, находящейся на территории органа местного самоуправления;
- Доход от сферы услуг;
- Доход с неосновных продаж;
- Доход с дивидендов;
- Процент с суды (кредита), депозита, векселя, выданных из бюджета единицы местного самоуправления;
- Штрафы и санкции, выплачиваемые соответствующим службам органам местного самоуправления;
- Возвращения кредитов;
- Доходы от изменения курса валюты;
- При использовании сельскохозяйственной земли не по назначению - доход на возмещение нанесенного ущерба;
- Доход от пожертвований и благотворительности;
- Доход от продажи государственной собственности, которая находится на территории единицы местного самоуправления или в ее владении (помимо единиц местного самоуправления автономных образований);

- Доход от продаж несельскохозяйственных земель, находящихся в государственной собственности (помимо земель, находящихся во владении единиц местного самоуправления на территории автономных образований);
- Доход от продаж нематериальных активов;
- Доход от продаж доли производств с долевым участием государства.

Капитальные доходы являются доходами финансируемых капитальных активов, акций, доходы от нематериальных активов и капитальные трансферты, полученные из негосударственных источников. К ним относятся и доходы, полученные от продаж материальных (сырье, материалы) и нематериальных активов (например, доходы от реализации производств, долей в производстве, строений, зданий, машин, установок).

Гранты, полученные местным самоуправлением:

- От международных благотворительных, гуманитарных и других общественных международных организации, финансовых институтов, правительств иностранных государств и их представительств, а также от зарубежных юридических и частных лиц;
- От некоммерческого юридического лица Грузии, целью которого является поддержка благотворительности или иных полезных для общества мероприятий.

Ссуда. Местная власть имеет право взять ссуду только от исполнительной власти Грузии, в частности, от Министерства финансов, или по разрешению Министерства финансов в соответствии с установленным законом. То есть получение ссуды единицей местного самоуправления рассматривается в качестве государственного долга, процедура получения которого регулируется законом Грузии "О государственном долге".

Надо отметить, что перечисленные виды большинству муниципалитетов не дают никаких доходов. Единственным доходом, который в определенном смысле восполняет местный бюджет, является налог с имущества, но его доля в местном бюджете является мизерной и составляет всего несколько процентов.

3.3. Несобственные поступления

Бюджетные поступления абсолютного большинства единиц местного самоуправления составляют несобственные поступления.

Из несобственных поступлений в первую очередь следует назвать трансферы из государственного бюджета, которые являются главной статьей формирования бюджетов местных самоуправлений.

Существуют три вида трансферов:

- **Целевые трансферы** - перечисления из государственного бюджета (или бюджета автономной республики) в бюджет местного самоуправления финансовых средств для осуществления делегированных прав. То есть целевой трансфер является финансированием делегированных полномочий;

- **Специальный трансферы** - для ликвидации экологических и иных стихийных явлений, а также для покрытия капитальных и иных текущих расходов из государственного бюджета или бюджета автономных образований в виде финансовой помощи выделяются средства;
- **Выравнивающий трансферы** - для обеспечения эксклюзивных полномочий бюджетам местного самоуправления из государственного бюджета по специальной формуле, в виде финансовой помощи, выделяются средства, использование которых определяется органом местного самоуправления.

Новшеством в процессе осуществления реформ было принятие формулы выравнивания и задействование системы выравнивания.

Выравнивающий трансфер обеспечивает финансовое уравнивание единиц самоуправления. Единица самоуправления сама определяет для финансирования какого эксклюзивного права использовать выравнивающий трансфер. Выравнивающий трансфер обеспечивает выравнивание доходов жителей малоимущих единиц самоуправления в соответствии со средним уровнем жизни в страны.

В расходной части государственного бюджета ежегодно учитываются средства, выделяемые единицам самоуправления для выравнивающих трансферов.

3.4. Методология вычисления выравнивания трансферов

В течение 2007 года вокруг выравнивающего трансфера было высказано много критических замечаний со стороны местных и зарубежных экспертов. Надо сказать, что формула выравнивающего трансфера содержит малое число коэффициентов, в результате чего получение полноценного результата связано с определенными трудностями. Местному самоуправлению, чьи поступления на душу населения превосходят аналогичный показатель по всей стране, не выделяется выравнивающий трансфер. Вместе с тем, в Грузии определение поступления на душу населения довольно низкие, поэтому часто муниципалитетам суммы в виде трансферов не выдаются. Надо отметить и то, что недостаток суммы поступлений не целиком покрывается выравнивающим трансфером и государство финансирует лишь 70% этой недостаки. Единицы местного самоуправления ежемесячно получают выравнивающий трансфер в размере 1/12 годового объема. Однако игнорирование столицы в расчетах среднего уровня привело к снижению этого уровня.

В связи с этим Министерство финансов разработало новую формулу выравнивания, которая вошла в пакет закона "О бюджете 2008 года" и была утверждена вместе с законом. В соответствии с новой формулой расчет выравнивающего трансфера происходит в соответствии со всеми единицами самоуправления, то есть в выравнивании участвуют все 69 единиц самоуправления (включая столицу).

В соответствии с законопроектом, объем выравнивающего трансфера для бюджета единицы самоуправления определяется формулой:

$$T_i = (E-R)*K$$

Где:

T_i - является выделяемый для бюджета местного самоуправления выравнивающий трансфер;

E - бюджетные расходы единицы самоуправления;

R - бюджетные доходы единицы самоуправления;

K - коэффициент поддержки.

Тем единицам самоуправления, чьи бюджетные доходы превосходят расходы, выравнивающий трансфер не выделяется.

Бюджетные расходы единицы самоуправления (E) вычисляются формулой:

$$E = \sum C_n P_n = C_1 * P_1 + C_2 * P_2 + C_3 * P_3 + C_4 * P_4 + C_5 * P_5 + C_6 * P_6$$

Где:

C_n - то есть ($C_1, C_2, C_3, C_4, C_5, C_6$) статистический показатель местной единицы самоуправления (население, дети дошкольного возраста, площадь, подростки с 7-18 лет, их количество, статус столицы, дороги местного назначения).

P_n - то есть ($P_1, P_2, P_3, P_4, P_5, P_6$) выравнивающие коэффициенты, которые представляют взаимосвязь между каждой из категорий расхода (функция) и статистическим показателем.

R - доходы единицы местного самоуправления (налог на имущество, неналоговые доходы, капитальные доходы). Доходы для отдельной единицы самоуправления рассчитываются в соответствии с прогнозами текущего года и с учетом тенденций минувших трех лет.

K - коэффициент поддержки, который утверждается правительством Грузии ежегодно.

Во время расчета выравнивающих коэффициентов (P_n), на первом этапе берутся расходы, единицы местного самоуправления в соответствии с функциональной классификацией (государственное обслуживание общего назначения, оборона, общественный порядок и безопасность, экономическая деятельность, защита окружающей среды, коммунальное хозяйство, здравоохранение, отдых, культура и религия, образование, социальное обеспечение и иные расходы). В целях получения реального результата, некоторые из указанных категорий объединились, поскольку некоторые расходы местного правительства в отношении к общим расходам весьма незначительны и их отдельное использование нецелесообразно.

В результате объединения сформировались следующие функции:

- Управление: государственное обслуживание общего назначения, оборона, общественный порядок и безопасность;

- Экономическая деятельность: экономическая деятельность, защита окружающей среды, бытовое коммунальное хозяйство;
- Образование: образование;
- Культура: отдых, культура и религия;
- Здравоохранение: здравоохранение;
- Социальное обеспечение: социальное обеспечение.

Поскольку в соответствии с органическим законом Грузии "О местном самоуправлении" для осуществления делегированных функций из государственного бюджета выделяются целевые трансферы, мероприятия по социальному обеспечению и здравоохранению в этих расчетах не учитываются.

На следующем этапе будут подобраны те статистические показатели, величина которых не подлежит манипуляциям со стороны местных властей. Такими показателями являются: население, площадь, число подростков от 7 до 18 лет, количество детей дошкольного возраста, статус столицы и длина дорог. Статус столицы предполагает как статус Тбилиси, так и статус столиц автономных республик (г. Тбилиси и г. Батуми).

В сумме для бюджетов единиц местного самоуправления в 2008 году выделено 331.607 тысяч лари.

	Финансовая помощь 2008 г. в целом	Трансферы					
		Выравнивающий	Целевой	Специальный	Среди них		
					Инфраструктура и другие мероприятия	Соучастие в проекте	Субсидирование авиарейсов
Тбилиси	226,701	22,701	0	0	0	0	0
Абхазия	499	463	36	0	0	0	0
Аджария	20,201	19,391	0	810	0	810	0
Кахети	7,918	7,918	0	0	0	0	0
Имерети	25,562	18,064	1,708	5,790	5,790	0	0
Самегрело и Земо-Сванети	11,173	10,859	60	254	154	0	100
Шида Картли	10,009	9,949	60	0	0	0	0
Квемо Картли	8,850	8,850	0	0	0	0	0
Гурия	4,698	4,438	132	128	128	0	0
Самцхе-Джавахети	6,967	6,251	154	562	562	0	0
Мцхета-Мтианети	4,632	4,512	65	55	55	0	0
Рача-Лечхуми и Квемо-Сванети	4,397	3,586	318	493	493	0	0
Сумма	331,607	320,982	2,533	8,092	7,182	810	100

4. Отношения муниципалитетов друг с другом и с центральной властью

4.1. Государственный надзор

В соответствии с 56 статьей органического закона Грузии "О местном самоуправлении" формами контроля органов местного самоуправления и должностных лиц являются:

- Государственный надзор;
- Финансовый контроль;
- Внутренний контроль.

В соответствии с законодательством контроль над деятельностью органов местного самоуправления осуществляет *Рцмунебули* - государственный уполномоченный президента. В исключительных случаях орган государственного контроля определяется правительством Грузии. Исключительными являются:

- Государственный контроль в г. Тбилиси;
- Государственный контроль над органами местного самоуправления Аджарской автономной республики;
- В исключительных случаях правительство Грузии устанавливает иной контроль над осуществлением конкретных полномочий местных органов самоуправления.

Государственному контролю подлежат:

- Нормативный акт местного самоуправления - постановление *Сакребуло* (в Тбилиси также нормативные акты исполнительной ветви власти);
- Те правовые акты местного самоуправления (распоряжение *Сакребуло*, распоряжение председателя *Сакребуло*, распоряжение *Гамгебели* - председателя правления (мэра) и правовые акты местных органов власти Тбилиси и должностных лиц, которые касаются получения и распоряжения бюджетных средств в сфере делегированных полномочий. Органами местного самоуправления только в случае запроса этих актов поручается их пересылка в органы надзора.

Целью надзора над законностью действий органов местного самоуправления является обеспечение соответствия нормативных актов местного самоуправления с конституцией и с действующим законодательством Грузии.

С надзором за соблюдением законности связана превенция законности нормативных актов местного самоуправления, но превенция означает не использование административных мер до принятия решения, а проведение правовых консультаций с органом государственного надзора.

Процедура правового надзора предполагает следующие мероприятия:

- Орган местного самоуправления посылает полученный акт для его регистрации в соответствующий территориальный орган Министерства юстиции;
- Территориальный орган Министерства юстиции обязан зарегистрировать акт и переслать его государственному уполномоченному (в Тбилиси и Аджарской

автономной республике - в органах, осуществляющими правительственный надзор);

- Территориальный орган Министерства юстиции до регистрации подготавливает правовое заключение в связи с этим актом и посылает его государственному уполномоченному, который обязан учитывать правовое заключение территориального органа Министерства юстиции;
- Если правовое заключение Министерства юстиции является отрицательным или уполномоченный считает, что нормативный акт противоречит действующему законодательству, он в письменном виде обращается к органу местного самоуправления с требованием аннулирования акта или внесения в него поправок;
- Если орган надзора за 15 дней после регистрации нормативного акта не обратится в орган местного самоуправления с целью аннулирования акта или внесения в него поправок, то это будет означать, что у него нет замечаний к акту;
- После получения требования аннулирования или изменения акта в течение 15 календарных дней орган местного самоуправления должен переслать государственному уполномоченному нормативный акт об аннулировании акта или внесении в него изменений. Если орган самоуправления против упразднения акта или внесения в него поправок, он обязан в письменном виде составить мотивированный отказ;
- В случае отрицательного решения *Рцмунебули* - уполномоченный вправе в течение 10 календарных дней обратиться в суд с требованием приостановления акта;
- В исключительных случаях (если акт грубо нарушает основные права человека или наносит непоправимый урон) государственный уполномоченный обязан без требования аннулирования или изменения акта обратиться в суд с требованием признания недействительности акта;
- На основании правового надзора государственный уполномоченный не может аннулировать нормативный акт местного самоуправления. Такое решение может вынести только суд.

Нормативный акт самоуправления (часть акта), который касается вопроса, входящего в делегированные полномочия, подлежит государственному надзору. Надзор делегированных полномочий подразумевает не только обеспечение законности актов, но и установление их целесообразности и использование соответствующих административных мер в отношении нецелесообразных актов. Нормативные акты контролируются обязательным правилом, а индивидуальные правовые акты - только надзирательным органом в случаях их затребования со стороны органа надзора.

Законодательством в обоих случаях установлены специальные процедуры и временные рамки.

Закон "О государственном надзоре над деятельностью органов местного самоуправления" учитывает случай, когда в сфере делегированных полномочий законом установлена обязанность органа местного самоуправления об издании (принятии) акта, однако эта обязанность не выполняется. В таком случае:

- Государственный уполномоченный (орган государственного надзора) обращается к органу местного самоуправления с требованием издания акта;

- Орган местного самоуправления обязан выполнить это требование в пятнадцатидневный срок после его получения;
- Если требование не будет выполнено, после истечения 15-дневного срока в течении последующих 3 дней государственный уполномоченный обращается к правительству к Грузии с требованием издания соответствующего нормативного акта.

4.2. Финансовый надзор

Особым полномочием органа местного самоуправления является контроль над исполнением бюджета. С этой целью он ежеквартально проводит оценку утвержденных бюджетных программ. Также представительный орган местного самоуправления проводит процедуры аудита доходных и расходных операций. Внутренний аудит осуществляется при непосредственном надзоре *Сакребуло* раз в год.

После окончания бюджетного срока в течении 2-х месяцев исполнительный орган местного самоуправления готовит отчет об исполнении бюджета и передает его для рассмотрения представительному органу. Отчет об исполнении бюджета должен быть представлен за месяц до его рассмотрения для публичного рассмотрения. Орган местного самоуправления не позднее 1 мая должен утвердить отчет исполнения бюджета.

Аудиторное заключение бюджета единицы местного самоуправления и отчет исполнения пересылается в Палату контроля.

Контроль за перечислениями в бюджет единицы местного самоуправления из государственного бюджета, контроль за целевыми трансферами, перечисленными из бюджета автономных республик, а также иными средствами, перечисленными для исполнения делегированных полномочий, осуществляет Палата контроля Грузии.

Механизм финансового контроля являются:

- Аудиторская проверка;
- Финансовая проверка.

Аудиторскую проверку в год раз проводит независимый аудитор с требованием одной трети членов *Сакребуло*. Заключение аудитора передаются на рассмотрение председателя *Сакребуло*, который знакомит их с членами *Сакребуло*, а аудитор отчет и заключение представляет Палате контроля. Заключение аудитора получают публичную огласку.

Внутренний аудит в органах местного самоуправления осуществляется на основе правовых актов Министерства финансов и Палаты контроля и учитывая международные стандарты. Местная власть утверждает процедуры внутреннего аудита над операциями, связанных с доходами и расходами. Внутренний аудит осуществляется при непосредственном руководстве местного руководства.

Финансовую проверку осуществляет финансовая комиссия с целью установления законности, целесообразности и эффективности использования денежных средств.

Палата контроля осуществляет контроль над бюджетными средствами, которые перечисляются единицам местного самоуправления из государственного бюджета и бюджетов автономных республик, а также контроль над средствами, перечисленными для выполнения делегированных полномочий.

Помимо финансовой проверки комиссии *Сакребуло*, финансовую деятельность местного органа самоуправления может проверить Палата контроля, которая правомочна проверить ту финансовую деятельность местных органов самоуправления, которая связана с получением и расходованием финансов, поступающих из государственного бюджета и использованием государственного имущества. В этой сфере Палата контроля может осуществить как плановую, так и внеплановую проверку. Вместе с тем, при осуществлении делегированного надзора государственный уполномоченный может потребовать проведение финансовой ревизии органов местного самоуправления. С такой обоснованной просьбой государственный уполномоченный обращается к парламенту или к президенту Грузии. Если парламент или президент будут согласны и потребуют от Палаты контроля проведения такой ревизии, в этом случае Палата контроля обязана провести такую внеплановую финансовую ревизию. Государственный уполномоченный может прямо обратиться к Палате контроля, но в таком случае решение о внеплановой ревизии принимает президиум Палаты контроля.

4.3. Отношения муниципалитетов с другими муниципалитетами.

Исходя из принципов "Европейской хартии местного самоуправления" и в соответствии с органическим законом Грузии "О местном самоуправлении", с целью осуществления предусмотренных законом полномочий, единицы самоуправления имеют право учредить совместные службы и некоммерческие юридические лица:

- Сопредельные единицы самоуправления с целью эффективного осуществления установленных законом полномочий с согласия *Сакребуло* имеют право на основе соглашения создать совместные службы общественного обслуживания, которым будут переданы отдельные однородные функции, а также материальные и финансовые ресурсы для выполнения этих функций;
- С целью координации своих действий единицы самоуправления имеют право в рамках закона создать объединение в форме некоммерческого юридического лица. Некоммерческие юридические лица полномочны провести консультации с органами государственной власти от лица единиц самоуправления, принять участие в предварительных консультациях и рассмотрении законопроектов, связанных с самоуправлением.

Признание права сотрудничества между муниципалитетами должно способствовать эффективному осуществлению компетенций единиц самоуправления, а также интеграции муниципалитетов. Однако пока что мы не видим примеров такого сотрудничества. Формальный или неформальный контроль со стороны центральных властей изначально делает нереальной инициативу муниципалитетов углубить сотрудничество на горизонтальном уровне.

5. Выводы

В виде заключения следует отметить, что на сегодняшнем этапе реформ выявился целый ряд объективных и субъективных противоречий и проблем, которые следует объяснить отсутствием единой стратегии децентрализации.

В эшелонах власти раздаются голоса о необходимости ревизии существующей системы. Аналогичные мнения высказываются со стороны оппозиционных партий и представителей местного самоуправления.

Как будет проходить процесс децентрализации в значительной мере зависит как от стремления общества к реальному самоуправлению, так и от воли политической элиты Грузии осуществить реальную децентрализацию реальной власти.