

Местное самоуправление в Грузии (текущая ситуация - 2009)

Давид Лосаберидзе

1. Введение

Децентрализация не является приоритетным направлением властей Грузии. Более того, в течение последних 2-3-х лет выявилась тенденция усиления централизации.

Вместе с тем, существующая система постепенно проявляет свою неэффективность, вследствие чего в правительственных кругах раздаются призывы к пересмотру системы, уже началась работа над новыми законодательными актами. Определённых изменений требуют и представители органов местного самоуправления.

Положительным моментом последних 2-3-х лет необходимо признать продолжение работы по отдельным направлениям децентрализации (законодательство и начало внедрения в практику новой системы).

Среди отрицательных моментов в первую очередь необходимо отметить сокращение и без того незначительных прав органов местного самоуправления. В отношении отдельных сфер и направлений выявилось, что:

1. Происходят изменения в законодательстве, целью которых является легитимация неформально существующих рычагов власти.
2. Перманентно происходит сокращение и без того незначительных компетенций органов местного самоуправления - их присвоение органами центральной власти.
3. В муниципальных структурах исполнительная ветвь вновь заняла привилегированное положение, уменьшается роль органов местного самоуправления - *Сакребуло*.
4. Происходит концентрация все большего числа доходов в руках центральной власти, вместе с тем сокращается объем выделяемых центральной властью бюджетных средств в местные бюджеты.
5. Вновь затягивается (не только на практике, но уже и на законодательном уровне) передача имущества во владение местного самоуправления.
6. Низким остаётся качество общественного сервиса. Бесконтрольная коммерциализация приводит к перманентному росту цен. Осуществляемые правительством инвестиции в инфраструктуру не дают желаемого результата.
7. Повышается степень отчуждения общества от местного самоуправления. Низким остаётся качество участия граждан в местных процессах.

После осуществления в 2005 году административно-территориальной реформы, изменения в основном коснулись сферы муниципальных финансов, а также сфер предоставления общественных услуг населению и отношений центральной власти с органами местного самоуправления.

2. Муниципальные финансы

2.1. Законодательство

В органическом законе «*о местном самоуправлении*» поправки, внесённые после 2006 года касались определения и уточнения полномочий местного самоуправления. В частности изменения коснулись:

- уточнения компетенций *Гамгебели* (мера) в связи с внесением изменений в местный бюджет, в части инициирования введения местных налоговых сборов;
- конкретизации государственных полномочий для обеспечения развития высокогорных регионов и для учёта с этой целью соответствующих ассигнаций в государственный бюджет.

Изменения, внесенные в закон «*о бюджете единиц местного самоуправления*» производят коррекцию сроков бюджетного процесса и изменения методики расчёта выравнивающего трансфера. В частности:

- оставляют меньше времени органам местного самоуправления для обсуждения и принятия местного бюджета.
- Если в прошлом выравнивающий трансфер подсчитывался в соответствии с поступлениями, без учёта города Тбилиси, после поправок этот трансфер подсчитывается в соответствии с разницей доходов и расходами местного бюджета единицы самоуправления, с учётом всех единиц самоуправления (в том числе и Тбилиси).
- Выравнивающие трансфер по старой методике составлял не менее 70 % нехватки полученных поступлений, в соответствии с исправлениями в расчётной формуле выравнивающего трансфера нижний уровень коэффициента поддержки составил 60%.
- К перечню адресатов выполнения расчёта бюджета единицы самоуправления и к аудиторам добавилось Министерство финансов.

Изменениями в закон «*о местных налогах*» было установлено два новых сбора: сбор для выдачи специального (зонального) соглашения и сбор для реабилитации инфраструктуры ареала культурного наследия.

Закон «*о распределении между бюджетными поступлениями*» (2007) основан на тех же принципах, что и предыдущий закон. Закон вступил в силу с 1 января 2008 года, хотя он не привёл к каким-либо существенным изменениям для местного самоуправления, изменения в основном коснулись государственных публичных финансов.

2.2. Изменения

2.2.1. Доходы

В соответствии с законом Грузии «О бюджете единиц органов местного самоуправления» собственными поступлениями единицы самоуправления являются: местный налог (налог с имущества), местные сборы, капитальные доходы, выравнивающий трансфер, грант и заем.

Распоряжаться собственными поступлениями органы местного самоуправления могут лишь для финансирования эксклюзивных компетенций, но не допустимо их использование в целях делегированных полномочий. Для их финансирования центральные власти должны выделить местному самоуправлению целевые трансферы в соответствующем объёме.

Одной из главных целей административно-территориальной реформы являлось формирование сильного в финансовом отношении самоуправления. По мнению авторов реформы, поднятие самоуправления на районный уровень дало бы возможность муниципалитетам аккумулировать солидные средства в целях осуществления местных программ.

В результате осуществления налоговой реформы (2004-2008) сократилось число налогов. Вместе с тем, был установлен целый ряд налоговых льгот. Для органов местного самоуправления особенно тяжёлым было установление больших льгот на **налог с имущества**. В частности:

- владелец земельного участка, не превышающего 5-ти гектаров, освобождён от налога на землю;
- семья, ежегодный доход которой не превышает 40.000 лари, освобождена от налога на имущество.

Существуют и другие льготы, которые сокращают доходы муниципальных органов.

Поскольку собственные поступления органов местного самоуправления незначительны, на данном этапе такая политика не привела к тяжёлым последствиям, поскольку местные бюджеты в основном восполнялись общими налогами (на прибыль, подоходный).

Впоследствии **налог на прибыль** стала забирать центральная власть и основным источником доходов для местного самоуправления осталась доля от налога с прибыли (для примера, этот пункт восполнял 70 % доходной части г. Кутаиси).

До 2007 года **подоходный налог** целиком перечислялся в бюджетах местных самоуправлений и являлся главным источником формирования местных финансов.

В соответствии с законом «о государственном бюджете 2007 года» было установлено, что средства, полученные от подоходного налога, вместо финансирования эксклюзивных функций, органы местного самоуправления должны были направить на выполнение делегированных функций и только после этого смогли финансировать эксклюзивные полномочия.

Мотивом переноса подоходного налога в государственный бюджет было названо то, что он является общегосударственным налогом и поэтому должен быть мобилизован в государственный бюджет.

Что касается *местных сборов*, во-первых, их роль для большинства муниципалитетов является нулевой (например, налог от игорного бизнеса), а во вторых, они не имеют необходимых для администрирования механизмов. Вместе с тем, налоги в местный бюджет незначительные (в лучшем случае составляют примерно 10%).

Относительно поступлений тяжёлая картина даже в таком сильном муниципалитете, как тбилисский.

После того, как подоходный налог целиком перешёл в государственный бюджет, значительно сократился бюджет столицы. 45% поступлений приходится на финансовую поддержку государства, тогда как в 2007 году Тбилиси вообще не получал выравнивающих трансферов. В результате изменений финансы Тбилиси стали зависеть от государственного бюджета.

В законе «о *местных сборах*» довольно часто вносятся изменения. Во время изменений происходит упразднение таких сборов, которые имеют значительный фискальный эффект и наоборот, происходит введение таких сборов, эффективность и правомерность которого сомнительна.

Ещё одна проблема, связанная с сокращением местного бюджета, это бесконтрольное функционирование на местах крупных коммерческих и государственных объектов. Часть из них (порты, железнодорожные узлы и т.д.) не только не платят налог на имущество в местный бюджет, но и не предоставляют местным властям никакой информации о своём функционировании (для примера - Жинвали ГЭС. В душетском муниципалитете не знают и того, остаётся ли она государственной собственностью, или уже приватизирована, и если приватизирована, то кто является её новым владельцем.

2.2.2. Трансферы

Единственным реальным пунктом собственных доходов являются *выравнивающие трансферы*, выделяемые центральной властью для органов местного самоуправления.

Выработка формулы трансфера должна была способствовать прозрачности процесса передачи средств муниципалитетам, а также сокращению случаев выделения средств по политическим (правящая партия) и меркантильным (депутаты мажоритарии) мотивам, хотя в случае выделения специальных трансферов опасность этого вновь остаётся реальной.

Отрицательной стороной формулы было:

- её расчёт лишь в соответствии с доходами (а не расходами), что не давало объективной картины;
- недостаток поступлений не покрывался целиком выравнивающим трансфером и государственный бюджет покрывал не менее 70% этой недостачи;
- неучёт столицы в расчёте средних показателей привёл к тому, что средний показатель был снижен.

В связи с отмеченным выше в 2008 году Министерство финансов разработало новую формулу выравнивания. Формула выравнивающего трансфера является значительно улучшенным вариантом в сравнении с предыдущей формулой: основана на бюджетном дефиците органа местного самоуправления; введены чётко определённые коэффициенты; основана на объективных статистических данных.

Принятие формулы выравнивающего трансфера и переход на принцип распределения средств на основе коэффициентов, несомненно, является шагом вперёд, тем более, что в процесс расчёта этих коэффициентов была введена столица, что реально повысило для отдельных муниципалитетов количество целевых средств.

Вместе с тем, новая формула имеет целый ряд недостатков.

1. Не учитываются интересы городских самоуправлений. Формула не отражает различия между малыми муниципалитетами и теми муниципалитетами, которые имеют крупные административные центры. Отдельный коэффициент действует только для столицы.
2. Установление объёма трансфера происходит на основе прогресса фактических расходов предыдущего года, что мешает иметь местный бюджет, ориентированный на развитие - программы развития финансируются лишь целевыми трансферами центральных властей.
3. Формула устанавливает определённые рамки для местного самоуправления, в соответствии с которыми должны формироваться расходная часть. Естественно, что в подобных условиях бюджет теряет ту информацию, которой он должен определять направления местной политики. Министерство финансов берёт право создать среднесрочный план развития единиц местного самоуправления, что означает вмешательство в эксклюзивные права самоуправления.

К сожалению, на начальном этапе (2006) было учтено минимальное количество коэффициентов выравнивающих трансферов, что сделало неэффективным процесс распределения средств. Позже (2007) в формулу были внесены дополнительные коэффициенты, что должно было значительно улучшить ситуацию, однако и это изменение не принесло ощутимых результатов. Дело в том, что расчёт выравнивающего трансфера в 2007 году не происходил посредством формулы. Этого не было сделано и при планировании бюджета 2008 года. Несмотря на существование формулы, правительство не утвердило соответствующих коэффициентов.

Доходная часть бюджетов местного самоуправления 2007 и 2008 годов была незначительной. В результате этого им не удавалось финансировать большую часть эксклюзивных полномочий. Вместе с тем, на основе заданий центральной власти

им приходилось собственными средствами финансировать делегированные полномочия. Это ставит в ещё более тяжёлое положение и без того слабое в финансовом отношении самоуправление.

Что касается *целевых трансферов*, в этом случае часто происходит выделение средств, исходя из интересов государства или центральной власти, не считаясь с реальными нуждами того или иного органа местного самоуправления (например, выделение средств на покраску зданий или развитие инфраструктуры, тогда как для муниципалитетов неотложной задачей является реабилитация ирригационной системы).

Идёт процесс сокращения доходной части местного самоуправления в пользу центральной власти как в процентном отношении, так и по общим показателям - в 2007 году подоходный налог и выравнивающий трансфер вместе составили 537,5 млн. Лари, 2008 году только 321 млн. Лари.

2.2.3. Расходная часть

В соответствии с законодательством, единица самоуправления независимо определяет сумму расходов для выполнения эксклюзивных и добровольных полномочий.

Бюджетные расходы единицы местного самоуправления делятся на:

- *текущие расходы* - зарплаты, расходы на товары и услуги, текущие трансферы, субсидии, помощь, иные расходы покрытия процентов и расходы, определяемые бюджетной классификацией;
- *капитальные расходы* - приобретение капитальных активов, капитальные трансферы, учтённые в бюджете иные капитальные расходы и расходы на обслуживание долгов;
- *кредитование* - участие в акционерном капитале;
- *амортизацию долга* - покрытие основной суммы задолженности.

Та единица самоуправления, чьи поступления на душу населения превосходят аналогичный средний показатель по стране, полученные от общегосударственных налогов средства направляет на финансирование как делегированных, так и эксклюзивных полномочий.

Основная часть бюджетных расходов приходится на государственное обслуживание общего назначения и жилищно-коммунальное хозяйство. Они составляют почти половину общих расходов. Эти расходы в основном рассчитаны на очистку и освещение улиц и площадей, ремонт дорог, водоснабжение и прочие мероприятия. В некоторых муниципалитетах вовсе не происходит финансирования экономической деятельности, не финансируются также защита окружающей среды и культурные мероприятия.

Не редки случаи нецелевых расходов местного бюджета. Например, муниципалитет города Зугдиди в 2007 году на 699,8 тыс. Лари профинансировал

расходы в связи с деятельностью полиции, что не является эксклюзивным полномочием самоуправления. Делегирование указанной деятельности не происходило со стороны центральных властей. Это не может являться и добровольным полномочием, поскольку обеспечение общественного порядка является признанным конституцией полномочием центральных властей.

В условиях (как формального, так и неформального) размежевания компетенций, во время планирования приоритетов, как правило не происходит учёта местных интересов. Это возможно или в условиях наличия сильного лоббиста (как правило влиятельного мажоритария), или в случае конъюнктурного, популистского решения со стороны центральных властей (например, начало помпезного строительства на прилегающей к конфликтной зоне территории).

Ещё одной отрицательной стороной местных бюджетов является их непрогнозируемый характер в долгосрочной перспективе. Покрытие лишних расходов на текущий период происходит за счёт доходов от приватизации. Не известно, как будут покрываться эти расходы после завершения процесса приватизации.

2.3. Выводы

Несмотря на декларации властей того, что государство идёт в сторону децентрализации, реально наблюдается тенденция централизации властных полномочий. Центральные власти всё более активно вмешиваются в эксклюзивные компетенции органов самоуправления (уличное освещение, обустройство скверов и фонтанов и т.д.). вместе с тем, не только не происходит финансовая поддержка органов самоуправления, а наоборот прослеживается тенденция сокращения их полномочий и сохранения над ними политического влияния.

Как результат такой политики, в бюджетах местных самоуправления уменьшается доля собственных доходов (Налоговые поступления, Капитальные доходы) и растёт доля трансферов от центрального бюджета.

Доходы местных самоуправлений (в тыс. лари)	2007	2008
Налоговые поступления	633.943,5	211.465,3
Неналоговые поступления	278.590,9	988.498,0
Среди них доходы от трансферов:	71.229,3	497.999,9
<i>Выравнивающие трансферы</i>	21.280,3	328.268,8
<i>Целевые трансферы</i>	1.767,7	10.943,0
<i>Специальные трансферы</i>	48.181,3	158.788,1
Капитальные доходы	319.127,5	136.785,0
В целом налоговые, неналоговые и Капитальные поступления	1.231.662,0	1.336.748,3

Доходы от грантов	1.071,6	409,2
Доходы от займов	31.005,4	62.627,8
Всего поступления	1.263.739,0	1.399.785,4

2.4.Рекомендации

- Необходимо чётко разграничить доходы местных властей, которые должны использоваться для выполнения эксклюзивных и делегированных полномочий.
- Необходимо рассмотреть вопрос о снятии льгот с налога на имущество, с тем чтобы произошло реальное повышение доходов.
- Местные бюджеты не должны быть ориентированы только на реанимацию, а программы развития не должны финансироваться одним лишь целевыми трансферами центральной власти.
- Из государственного бюджета должны финансироваться разного рода социальные программы и льготы, что в настоящее время происходит за счёт бюджетов местных самоуправлений.
- Бюджеты местных самоуправлений в первую очередь должны быть ориентированы на обеспечение сервисов местного значения.
- Желательно оставлять на местах часть подоходного налога, это может стать своеобразным выходом из создавшегося положения.
- В формуле выравнивающего трансфера специальный коэффициент действует только для города Тбилиси, но он автоматически должен работать для всех самоуправляемых городов.
- Коэффициент поддержки для выравнивающего трансфера должен быть установлен на основе закона и определяться не 60%, а 100%-том.
- Должна произойти разработка программ развития региональной экономики, что обеспечит усиление муниципалитетов.

3. Муниципальные услуги

3.1.Существующее положение

Поскольку пореформенная структура находится в процессе формирования, трудно говорить об отлаженной системе сервисов.

Уровень предоставления общественных услуг для населения в Грузии никогда не отличался высоким качеством, но после обретения независимости и последовавшего за ним хаоса эта сфера была почти целиком уничтожена. Можно сказать, что система сегодня заново начинает функционировать и для неё характерны все проблемы, имеющиеся в странах переходного периода: слабая финансовая база, отсутствие опыта и нехватка квалифицированных кадров, неопределённость на уровне государственной политики, ограниченность прав органов местного самоуправления и т.д.

Коммерциализация сферы обслуживания в данном случае является наилучшим выходом, если за этим последует эффективность предоставления сервисов, чего

пока что не наблюдается в Грузии. Усиление монополистов провайдеров и утечка квалифицированных кадров способствует сохранению низкого уровня культуры обслуживания на фоне неуклонного повышения цен.

В таких условиях функцией местного самоуправления должна быть защита интересов местного населения, но в настоящее время это остаётся нерешённой задачей:

- Местная власть не имеет никаких рычагов для воздействия на частные компании. В 2007 году были выделены средства для обеспечения поставки целого ряда сервисов, однако их использование не происходило в связи с юридическими ограничениями. Законодательные изменения 2008 года лишили местное самоуправление и этой функции (права контроля тарифа). С 2009 года должно произойти прекращение финансирования из центра на такой сервис, каким является уборка улиц. Этот сервис должен оплачиваться за счёт налоговых сборов с населения.
- Центральная власть часто берёт на себя такую эксклюзивную функцию местной власти какой является ремонт дорог местного значения и организация транспортного обслуживания на местах. Из-за неэффективности менеджмента, выполненные работы обходятся гораздо дороже их реальной стоимости. В обществе существует мнение, что за этими лишними расходами стоят высокопоставленные лица из центральных властей.

3.2. Конкретные сферы

За последние годы существенных законодательных изменений в сфере общественного обслуживания не осуществлялось, если не считать того факта, что в 2007 году посредством внесения поправок в органический закон сегмент жилищно-коммунального обслуживания был изъят из ареала ответственности местного самоуправления.

Вместе с тем, возможна характеристика тех сервисов, которые с переменным успехом функционировали и в прошлом (управление отходами, водоснабжение, дороги и транспорт).

3.2.1. Управление отходами

В сравнении с другими сферами коммунального обслуживания, в сфере управления отходами совершенно не урегулирован вопрос законодательном плане. Отсутствие законодательства рождает множество проблем - если компетенции управления бытовыми отходами населённого пункта однозначно присвоена органу местного самоуправления, до сих пор остаётся неурегулированным вопрос управления опасными промышленными и медицинскими отходами. Не существует информации об их количестве и о сроках вывоза.

Деятельность муниципалитетов ограничивается сбором мусора и его депонированием на неконтролируемую свалку. Почти ни в одном из

муниципалитетов не осуществляется разделение и вывоз опасных инфекционных отходов. Задачу сбора и транспортировки бытовых и производственных отходов в основном осуществляют частные предприятия с ограниченной ответственностью или учреждённые муниципалитетами коммунальные службы.

Большая часть частных предприятий основана на базе существующих ранее государственных служб и пользуется устаревшим техническим оснащением. Исключение составляют несколько муниципалитетов и самоуправляемых городов, которые смогли приобрести необходимую технику.

Не осуществляется менеджмент муниципальных отходов. Не осуществляется подсчёт расходов и установление в соответствии с этим налоговых сборов. В настоящее время в основной части муниципалитетов лишь отчасти происходит покрытие расходов на вывоз мусора из налоговых сборов (примерно 20%).

Хотя тут же необходимо указать, что в Грузии помимо самоуправляемых городов, не существует такого муниципалитета, который осуществлял бы организованный вывоз отходов со всей своей территории. Это как правило происходит лишь в административных центрах городов и посёлков, но не в деревнях.

Необходим эффективный надзор над опасными отходами, однако не существует специальных сооружений для их депонирования (исключение составляет находящееся около Тбилиси место для захоронения опасных отходов, но оно в настоящее время не функционирует). Часто можно увидеть на обочинах дорог и на свободных территориях разбросанные стройматериалы, которые затрудняют передвижение и парковку машин.

На мусорных свалках самоуправляемых городов имеются бульдозеры, посредством которых для стабилизации поверхности свалки и тушения очагов огня производят сброс земли. Не определено, где кончается свалка, где её границы, почти ни на одной свалке не работает специалист в этой области. Потоки дождевой воды беспрепятственно проникают в глубь свалки, что приводит к загрязнению грунтовых вод, поскольку свалки расположены возле рек.

Почти ни в одном муниципалитете не осуществляется организованная сортировка мусора и переработка вторичной продукции.

В последние годы, как со стороны центральных властей, так и со стороны властей столицы не раз проводились переговоры как с донорскими организациями, так и с частными компаниями о внедрении современной системы по сжиганию или механико-биологической переработке мусора, однако в связи с дороговизной этой системы, намерение не было реализовано.

Управление отходами сегодня финансируется из следующих источников:

- ежемесячный подушный налог;
- налоги с административных и предпринимательских организаций;
- субсидии из бюджетов самоуправления;
- субсидии от различных донорских организаций.

В последние годы значительно возрос коэффициент изъятия налогов как с населения, так и из частного сектора.

Помимо доходов от налога на очистку, органы самоуправления из собственного бюджета расходуют средства для различных сфер обслуживания.

Для улучшения положения в сфере вывоза бытовых отходов, были осуществлены инвестиции почти всеми самоуправляемыми городами и несколькими муниципалитетами. Произошло обновление техники и внедрение контейнерной системы.

3.2.2. Водоснабжение и канализация

Вода на территории Грузии является государственной собственностью и выдаётся лишь для пользования. Несмотря на то, что системы питьевой воды не переданы муниципалитетам и планируется её изъятие из эксклюзивного права органов самоуправления, почти во всех муниципалитетах органы самоуправления субсидируют предприятия водоснабжения и канализации, хотя эти предприятия не являются их собственностью.

24-х часовое водоснабжение не происходит почти ни в одном муниципалитете и самоуправляемом городе. Особенно в тяжёлом положении находятся города, в которых подача воды целиком зависит от электроэнергии. Почти ни в одном муниципалитете не осуществляется полный цикл фильтрации воды. Особенно плохого качества вода поставляется муниципалитетам, в которых происходит поставка поверхностных вод в необработанном виде. Не защищён почти ни один объект источника воды (кроме Тбилиси и нескольких самоуправляемых городов).

Не существует точной информации о дате строительства существующих сетей и магистралей, о качестве труб и природных ресурсах. В масштабе страны не разработана стратегия системы водоснабжения и часто используют проекты, разработанные 20, 30 лет назад, они не отвечают современным требованиям и не рассчитаны на экономность.

Гораздо сложнее обстоят дела с канализацией. В масштабе страны функционирует лишь одно очистное сооружение в Гардабани, которое обслуживает Тбилиси и несколько муниципалитетов. Там происходит лишь механическая очистка, а не химическая обработка. Во всех остальных случаях канализации городов присоединены к каналам и рекам без всякой фильтрации. Во многих муниципалитетах вовсе не существует единой канализационной системы.

На сегодняшний день существующие тарифы намного ниже реально имеющихся расходов. Вместе с тем, не происходит полного изымания тарифа от населения и производств (примерно 30%). Суммы от налогов покрывают лишь 10% расходов. Существуют муниципалитеты, в которых вовсе не установлены для населения тарифы на воду.

Не существует точной информации о водоносной геологической формации, количества водных хранилищ и объёмов соответствующих бассейнов.

Не существует всеобъемлющих данных химического анализа добываемой воды (кроме Тбилиси).

Выполнение задач водоснабжения и канализации в муниципалитетах Грузии и в органах самоуправления поручено частным юридическим лицам, учреждённым территориальными отделами Министерства экономического развития Грузии. Если на основе указа президента до 2005 года муниципалитеты имели возможность осуществления субсидирования предприятий водоснабжения, в настоящее время субсидирование осуществляется без всякого законного основания.

В некоторых муниципалитетах существуют многоотраслевые коммунальные объединения, вследствие чего их прямое интегрирование в компанию водоснабжения исключается. В муниципалитетах неэффективно работают общества с ограниченной ответственностью и имеется лишний персонал.

В результате укрупнения органов местного самоуправления произошло сохранение независимо существующих водоснабжающих компаний там, где их было два и более.

3.2.3. Муниципальный транспорт и местные дороги

Право на какую либо деятельность в области ***автомобильного транспорта*** имеет любое физическое или юридическое лицо без всяких ограничений. Выдаётся право на регулярные городские перевозки. На территории самоуправляемых городов, правило выдачи разрешения устанавливается по решению местного *Сакребуло*. В соответствии с законодательством обслуживание населения на территории муниципалитета муниципальным транспортом является эксклюзивным правом муниципалитетов. Транспортные предприятия основаны муниципалитетами.

Реально муниципальный транспорт функционирует лишь на территории самоуправляемых городов с и в незначительной части муниципалитетов. Транспорт, за редким исключением, в основном покрывает территорию муниципалитета. Частный сектор представлен малогабаритными автобусами. Что касается самоуправляемых городов, в последние годы ситуация значительно улучшилась, города ввели муниципальные автобусы и улучшили сервис перевозки пассажиров.

Транспорт не работает в соответствии с расписанием, часто происходит изменение установленного маршрута, не существует механизмов ответственности, не происходит подсчёта справедливого тарифа. Часто транспортные средства бывают устаревшими и не отвечают техническим требованиям.

Некоторые самоуправляемые города и муниципалитеты осуществили инвестиции для обновления муниципального транспорта (особо крупная инвестиция была осуществлена в Тбилиси). В настоящее время в самоуправляемых городах -

Тбилиси, Батуми, Кутаиси и в части муниципалитетов отчасти улучшилось транспортное обслуживание в сравнении с предыдущим периодом.

Автомобильные дороги по своему назначению делятся на дороги общего пользования и ведомственные. Автомобильные дороги общего пользования, в соответствии со своим значением, делятся на международные, внутригосударственные и на дороги местного значения. К автодорогам местного значения относятся дороги:

- связывающие административные центры с населёнными пунктами этого же района;
- связывающие с международными дорогами и с дорогами внутригосударственного значения;
- связывающие населённые пункты района;
- связывающие объекты особого назначения с административными центрами и транспортными узлами.

Примерно 20% дорог, находящихся на территории муниципальных центров, заасфальтировано, а остальные покрыты щебнем. Почти (за исключением больших городов) не существует тротуаров, а те, которые имеются - в плохом состоянии.

Вместе с тем надо отметить повышение качества дорог в сравнении с предыдущим периодом. В ряде муниципалитетов осуществились проекты реабилитации дорог, хотя имеются проблемы относительно обустройства дорог, связывающих с сёлами.

3.3.Выводы

Если посмотреть на ситуацию сервисного обслуживания в отдельных сферах, станет возможным экстраполяция проблем на всю сферу обслуживания:

- *Управление отходами.* Очистные работы и вывоз бытовых отходов осуществляют муниципальные службы. Введён налог на сбора отходов, однако нет механизмов для улучшения показателя изъятия стоимости. Вместе с тем, в муниципалитетах не существует полной информации о количестве отходов. Не существует ни концепции, ни стратегии не только на муниципальном, но и на национальном уровне.
- *Водоснабжение и канализация.* Этот сервис в самоуправлениях развит неравномерно в силу как инструментальных, так и законодательных погрешностей. Несмотря на целый ряд реабилитационных работ, проведённых в целом ряде предприятий, не была осуществлена инвентаризация имеющихся ресурсов. Также не существует долгосрочных планов, касающихся того, как в условиях растущей инфраструктуры должна быть выполнена одна из главных функций местного самоуправления - обеспечение населения питьевой водой.
- *Муниципальный транспорт и местные дороги.* На сегодняшний день в большинстве муниципалитетов дорожная инфраструктура не упорядочена и многие дороги непроходимы. Значительно и то, что муниципалитеты не имеют планов застройки, в соответствии с которыми должно происходить строительство новых дорог или реабилитация старых. В результате этого,

государственные инвестиции в этом направлении не дают соответствующего эффекта.

3.4.Рекомендации

Общие рекомендации

- Для самоуправляемых городов необходимо создать концепции независимого управления сферой передачи сервисов. Их разработка должна осуществляться на региональном уровне и подразумевать нахождение источников финансирования, разработку правил налогового обложения и механизм их сбора.
- Компетенция сбора коммунального налога должна быть передана городским или муниципальным службам и на этом же уровне должны происходить планирование, расчёт и изъятие налогов.

Сфера управления отходами

- Центральные власти должны разработать стратегию устройства свалок, поскольку решение этой проблемы не под силу ни одному из муниципалитетов.
- Муниципалитеты должны разработать долгосрочные (минимум 10 лет) и краткосрочные планы управления отходами.
- До строительства новых свалок должен начаться процесс обустройства существующих, а также переподготовки персонала, должны быть закрыты нелегальные свалки.
- Министерство природных ресурсов и окружающей среды в ближайшее время должно разработать, а парламент должен принять закон «об управлении отходами» с целью определения стандартов.

Водоснабжение и канализация

- На территориях муниципалитетов вместо множества предприятий должно быть создано одно водоснабжающе-канализационное предприятие (возможно создание соседними муниципалитетами совместной или региональной компании).
- Работы, для выполнения которых у предприятия не окажется соответствующего персонала или техники, должны выполнить организации, найденные посредством тендеров (контроль качества питьевой воды и т.д.).
- Должно произойти определение прав собственности и пользования относительно территорий, находящихся внутри водных бассейнов.

Муниципальный транспорт и муниципальные дороги

- Должны быть разработаны схемы движения, в соответствии с которыми будет осуществляться движение транспорта.
- Должна быть разработана стратегия транспорта на территории муниципалитетов.
- Должно произойти определение тарифов с учётом реальных расходов.
- В трансферы должно войти не только финансирование восстановительных работ, но в них должны быть учтены и расходы на ремонт дорог.
- Должно произойти описание существующих дорог, как в километрах, так и по их качественным показателям.

- Проектные работы дорог должны быть составлены в соответствии с планом развития города и муниципалитеты должны разработать краткосрочные и долгосрочные планы реабилитации дорог.

4. Взаимоотношения между центральными и местными органами

4.1. Законодательство

Принятое 2005-2006 годах законодательство определило правовые, экономические и финансовые основы осуществления местного самоуправления, государственные гарантии, правила создания органов местного самоуправления, их отношения с государственными органами.

В соответствии с законодательством, надзор должен осуществляться в согласии с установленными законом правилами и не должно происходить вмешательства государства в права местного самоуправления. Помимо этого, меры по надзору должны соответствовать значению тех интересов, которые они собираются защищать - из возможных мер должны быть использованы те, которые в наименьшей степени нанесут урон местному самоуправлению. Закон учитывает возмещение ущерба, нанесённого местному самоуправлению в случае неправомерного использования меры надзора. Хотя это положение имеет скорее всего декларативный характер, поскольку закон не даёт чёткого определения неправомерной меры и этот термин может стать предметом двусмысленного определения.

Закон *«о государственном надзоре»* устанавливает две формы надзора государства над деятельностью органов местного самоуправления: **правовой надзор** и **надзор над осуществлением делегированных полномочий**. Вместе с тем, некоторые нормы закона часто приходят в противоречие с имеющим преимущественную юридическую силу органическим законом *«о местном самоуправлении»*.

В 2007 году внесением изменений в закон *«о бюджете единицы местного самоуправления»* произошло расширение полномочий государственного уполномоченного - губернатора в сфере надзора над бюджетным процессом и управлением местными финансами.

Изменениями в законе *«о государственном надзоре над деятельностью органов местного самоуправления»* в рамках делегированных полномочий надзор над распоряжением финансовыми средствами осуществляет государственный уполномоченный. Уполномоченный получает право мониторинга над мероприятиями, осуществляемыми в рамках бюджетных приоритетов, а также осуществление мониторинга над осуществлением инвестиционных проектов.

Закон предоставляет уполномоченному право потребовать от органов самоуправления проведения добровольной консультации, хотя об обязательном характере такого требования в законе ничего не говорится. В случае инициирования добровольной консультации со стороны органа местного

самоуправления государственному уполномоченному вменяется в обязанность её проведение.

4.2. Текущая ситуация

4.2.1. Правовой надзор

В 2006 году на начальном этапе реформы были ожидания того, что центральная власть в отношениях с органами самоуправления будет руководствоваться принципами Европейской хартии самоуправления и органического закона. Однако большинство законодательных инициатив в области самоуправления принадлежало министерствам и ставило целью повышение их влияния.

Минувшие годы выявили множество проблем: в первую очередь старая инерция, согласно которой местные исполнительные органы вновь воспринимаются министерствами в качестве своих подчинённых; вторая существенная проблема - низкая квалификация кадров как в местных, так и в центральных органах власти, многие чиновники на местах и в центре не вполне осознают роль и функции местного самоуправления; часты случаи, когда какая-то функция органическим законом приписана самоуправлению, а отраслевым законом - конкретному министерству.

Часто в отношениях к органам самоуправления по тем или иным вопросам у разных министерств были различные подходы. Например, если Министерство образования было сторонником передачи органам самоуправления учреждений дошкольного воспитания, Министерство экономики без всяких на то оснований растянуло этот процесс, а Министерство финансов не обеспечило переданные самоуправлению здания детских садов необходимыми для них средствами. Решения часто бывают импульсивными и являются частными инициативами конкретных министерств. Единицам самоуправления приходилось сотрудничать с каждым министерством в отдельности.

Для примера, несколько самоуправлений в рамках эксклюзивных полномочий, получили нормы о внутренних дорожных перевозках. Однако оказалось, что поскольку закон Грузии «о лицензиях и правах» знает только «право на местные городские регулярные перевозки» самоуправление не осуществляет этих значительных функций помимо городов со специальным статусом. Несмотря на то, что органический закон Грузии «о местном самоуправлении» иерархически находится выше, государственные чиновники всё же апеллируют к закону, находящемуся ниже в этой иерархии.

4.2.2. Надзор по мотивам целесообразности

Надзору, за исключением делегированных полномочий, подчиняются нормативные акты, принятые в сфере делегированных полномочий органами местного самоуправления, хотя надзорный орган может потребовать у

соответствующего органа самоуправления любой официальный документ, связанный с осуществлением полномочий.

В отличие от осуществления правового надзора, во время надзора над целесообразностью, в случае отказа, орган надзора не обязан представлять письменную мотивацию органу местного самоуправления.

Если орган самоуправления в определённый срок не выполнит требования органа надзора, то этот последний имеет право обратиться к правительству Грузии с предложением аннулирования нормативного акта, или её части, принятого органом местного самоуправления.

Правительство Грузии предстает в качестве высшего органа, осуществляющего надзор над органами местного самоуправления, хотя орган местного самоуправления имеет право обжаловать в суде решение правительства Грузии об аннулировании нормативного акта или её части.

Закон о надзоре представляет надзирательному органу полномочия упразднить индивидуально правовой акт по мотивам целесообразности. Это положение приходит в противоречие с *«общим административным кодексом Грузии»*, в соответствии с которым орган надзора не имеет полномочий упразднить по своей инициативе индивидуальный правовой акт самоуправления.

Если орган надзора посчитает, что выделенные средства для осуществления делегированных полномочий расходуются не по назначению, он уполномочен в год раз потребовать проведения ревизии со стороны Палаты контроля Грузии.

4.2.3. Консультации самоуправления с центральной властью

17 декабря 2004 года в рамках совместной инициативы Совета Европы и Еврокомиссии была основана *Национальная ассоциация местных самоуправлений Грузии*, которая объединяет все самоуправления страны и не является предпринимательской или политической организацией. Ассоциация имеет право вести консультации с государственными органами от лица единицы самоуправления, также принимать участие в рассмотрении законопроектов, связанных с самоуправлением.

Надо отметить, что часто обмен мнениями между различными уровнями власти являются односторонними. В большинстве случаев отношения с самоуправлением имеют губернаторы регионов, часты случаи, когда губернатор встречается с представителями органов самоуправления, хотя эти встречи по преимуществу носят формальный характер и не являются формой диалога между различными уровнями власти.

Всё ещё сохраняется влияние центральной власти на исполнительную власть на местах, что фактически нарушает единство местной власти. Очевидно, что находящаяся в таком положении единица самоуправления, не представляет ту силу, с которой могла бы считаться центральная власть во время их диалога.

Несмотря на то, что в органах самоуправления большинство должностей занимают представители правящей партии, им всё же не удаётся использовать партийные структуры для диалога с центром и часто не могут оказать сопротивления даже чиновникам среднего уровня из центральной власти, когда они вмешиваются в исполнение эксклюзивных прав органов самоуправления.

4.3. Выводы

Принятый в 2007 году закон *«о государственном надзоре над деятельностью органов местного самоуправления»* представляет серьёзную попытку урегулирования отношений между центральной властью и местными самоуправлениями. Закон в основном определил органы надзора (была зафиксирована существующая ранее де-факто должность «губернатора»), выделил две формы надзора: правовой надзор (при исполнении как делегированных, так и эксклюзивных компетенций) и надзор по мотивам целесообразности (при осуществлении делегированных полномочий).

Вместе с тем в законе существует целый ряд погрешностей:

- перечень органов, осуществляющих надзор определяется не законом, а постановлением правительства, список контролирующих органов может меняться и быть зависимым от политической конъюнктуры;
- органу надзора было присвоено право упразднения индивидуально-правовых актов самоуправления, что противоречит административному кодексу Грузии;
- в случае нанесения ущерба при осуществлении неправомерного контроля органа самоуправления, указывается на необходимость возмещения ущерба, однако закон не даёт точных определений процедур и т. д.

Имеющиеся в практике погрешности порождают дополнительные сложности и таят опасность использования двойных стандартов. Для примера можно привести требование упразднения постановления о тарифе жилищно-коммунального обслуживания со стороны органов надзора. Несмотря на то, что установление этих правил является эксклюзивным правом самоуправления, в разрешении спора суд не принимал участия. Вместе с тем, игнорированием органического закона, создание в муниципалитетах одновременно двух аппаратов было оставлено без внимания всеми органами надзора.

В таких условиях налицо ряд негативных результатов:

- нарушение элементарных норм закона со стороны чиновников центральной власти, когда чиновник на основе собственных представлений отдаёт предпочтение тому законодательному акту, который его устраивает, а не тому, который иерархически стоит выше;
- на фоне резкого сокращения коррупции, усиливается клановость среды публичных служащих, речь не идёт о классической коррупции, используются более скрытые формы (сокрытие информации об ожидаемых тендерах и передача этой информации близким и т.д.);

- традиционно вновь сохраняется чрезмерно большое влияние центральной власти на ветвь исполнительной власти самоуправления. *Гамгеоба* (Правления)/мэрии со стороны многих институтов центральной власти, и часто самими мэриями и правлениями воспринимаются в качестве проводников воли центральной власти на местах;
- постановка вопроса об ответственности отдельных лиц, которая как правило носит характер кампаний, очень часто со стороны общественности воспринимается как сведение политических или личных счётов.

В подобных условиях осуществление надзора лишь со стороны государственных институтов не будет результативным, если не возрастет общественный контроль, как над деятельностью самоуправлений, так и над решениями, принимаемыми органами надзора.

В условиях осуществляемого со стороны центральных властей давления по политическим и меркантильным мотивам и без реального права муниципалитетов принимать независимые решения, трудно ожидать роста ответственности со стороны муниципалитетов за их собственные решения.

4.4. Рекомендации

- Должна произойти ревизия закона «*о государственном надзоре над деятельностью органов местного самоуправления*» и его приведения в соответствие с «*Европейской хартией самоуправления*». Необходимо чётко разграничить законом институты надзора, рамки их полномочий и принадлежащие им нормы надзора.
- В органическом законе консультация с самоуправлением должна быть обязанностью центральных властей и не иметь лишь декларативный характер. В этом отношении было бы значительным присоединение к той статье Европейской хартии самоуправления, к которой во время ратификации не была присоединена Грузия.
- Необходима подготовка сотрудников аппарата губернатора по вопросам надзора. Вместе с тем для чиновников из центральной власти необходимо объяснение требований органического закона, поскольку очень часто чиновники министерств знают лишь отраслевые законы и во время отношений с самоуправлениями предпочтение отдают именно отраслевому законодательству.