

Местное самоуправление в Грузии (текущая ситуация)

Давид Лосаберидзе

Введение

Первая попытка формирования муниципалитетов на основе демократической системы была предпринята в период существования Грузинской Демократической Республики (1918-21 гг.), когда в 1919 г. были проведены первые муниципальные выборы и началось формирование системы местного самоуправления. Этот процесс прервался в результате агрессии со стороны большевистской России в 1921 г.

В советский период (1921-90 гг.) в Грузинской Советской Социалистической Республике существовали формально избранные местные советы районные, областные, автономные но они не играли никакой политической роли в жизни страны. Вместе с тем, по советскому законодательству, советы всех уровней имели одинаковые права и обязанности, не было никакого разделения компетенций между уровнями. Все это после обретения независимости привело к усилению противостояния между центральными, автономными, районными и местными уровнями, перешедшего в войну законов.

После распада Советского Союза и обретения независимости, перед Грузией, которой в наследство от советской системы достались три автономных территориальных образования (Абхазия, Аджария и Южная Осетия), особенно остро встал вопрос политического и административного устройства страны.

К сожалению, и грузинскому обществу, и политической элите не хватило ни опыта, ни политической воли для того, чтобы урегулировать отношения с автономиями, так же как и компактно проживающими национальными меньшинствами и регионами вообще, цивилизованным путем. Кроме множества общих проблем, каждая из этих территориальных единиц имела собственные проблемы и интересы.

Как следствие Грузия получила следующее:

- два политико-этнических конфликта в Абхазии и бывшей Южной Осетии, в результате которых данные территории оказались под контролем сепаратистских режимов
- невнятные отношения с компактно проживающими национальными меньшинствами (особенно азербайджанским населением Квемо Картли и армянской общиной Джавахети), вследствие чего периодически возникает напряженность между официальными властями в Тбилиси и местными политическими или экономическими (законными или криминальными) группировками
- отсутствие местного и тем более регионального самоуправления, что ставит под сомнение возможность успешного решения социальных, экономических и политических проблем граждан страны

За весь период независимости (начиная с 1991 года) не только не удалось добиться реализации единого видения институционального устройства страны, но даже выработать

основные принципы этого устройства. Реформы, осуществлявшиеся в Грузии в разные годы и с разной интенсивностью, часто приходили в противоречие друг с другом.

Красноречивым подтверждением вышесказанного может служить процесс формирования системы местного самоуправления. Реформа продвигается медленно и противоречиво: единожды выбранный курс часто изменяется с централизации на децентрализацию и наоборот. За отдельными достижениями нередко следует период стагнации и даже возврат к прошлым формам правления, характерным для тоталитарных режимов.

Хронологически развитие системы местного самоуправления выглядит следующим образом:

- 1991 – первые муниципальные выборы после восстановления независимости (второе после выборов 1919 года)
- 1992-1997 – вакуум в системе местного самоуправления
- 1997 – принят закон о "Местном управлении и самоуправлении"
- 1998 – муниципальные выборы на двух уровнях:
 - Первый уровень: село, община, поселок, город
 - Второй уровень: район, города республиканского подчинения
- 2001 – изменения в органическом законе о "Местном управлении и самоуправлении"
- 2002 – местные выборы на первом уровне:
 - Первый уровень: село, община, поселок, город
 - Второй уровень: создаётся ассоциированные советы (от представителей советов первого уровня)
- 2005 – принят закон о "Местном самоуправлении"
- 2006, осень – намечаются выборы на местном уровне

Местное самоуправление и управление до 2006 года выглядел следующим образом:

- 1004 муниципалитетов (село, община, поселок, город). Выборочный совет и исполнительная власть;
- 65 районов и города республиканского подчинения. Ассоциированные советы. Главу администрации назначает президент;
- 9 регионов (не регулируется законодательством), управляемых представителями президента и 2 автономии (Аджария и Абхазия);
- Тбилиси – столица Грузии. Регулируется отдельным законом. Мер города назначается президентом.

Реальная власть сконцентрирована в руках районной администрации. Отсутствует чёткое разграничение компетенции разных уровней. Финансовая независимость реально не существует. 90-95% бюджета создают дотации и трансферты от центрального правительства.

Глава 1. Правовая и законодательная основа местного самоуправления.

В 1995 году, после того, как была принята Конституция Грузии, начался процесс создания законодательства регулирующего сферу местного самоуправления.

Принцип административно-территориального устройства страны не определен в Конституции. Согласно параграфа 2 Конституции, территориальное устройство государства должно быть определено конституционным законом, на основе принципа разделения полномочий, после восстановления грузинской юрисдикции на всей территории страны. Еще один, органический закон должен определить процедуру и порядок формирования органов местного самоуправления, сферу их компетенции и их взаимоотношения с государственными органами власти.

В 1997 году был принят органический закон о местном самоуправлении и управлении, который был серьезно переработан в 2001 году.

В 2005 году был утвержден органический закон о местном самоуправлении.

Принципы местного самоуправления и управления города Тбилиси регулируются отдельным законом о столице Грузии – Тбилиси, в который были внесены ряд серьезных изменений в 2005 году.

Согласно закону о социально-экономическом и культурном развитии высокогорных регионов, органы местного самоуправления высокогорных регионов получают дополнительные полномочия и функции.

Кроме выше перечисленных, система местного самоуправления Грузии регулируется следующими законами:

- о бюджете органов местного самоуправления (2006)
- об имуществе органов местного самоуправления (2005)

А также законами:

- об организации экономической активности органов местного самоуправления и управления
- о местном налогообложении
- о статусе членов представительских органов местной власти – сакребуло
- о структуре и порядке функционирования исполнительных органов власти
- о прямом государственном правлении
- о бюджетной системе
- избирательный кодекс Грузии
- налоговый кодекс Грузии
- о государственной службе
- о несовместимости интересов и коррупции на государственной службе

Бросается в глаза несоответствие этих законов друг другу. Они часто противоречат друг другу, а иногда даже сами себе (разные параграфы одного и того же закона часто содержат взаимоисключающие положения).

После принятия нового органического закона придется изменить более 100 законов, имеющих определенное отношение к местному самоуправлению.

В конце 2004 года Грузия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления, что наложило на руководство страны новые обязательства, без исполнения которых невозможно говорить ни о создании реального местного самоуправления, ни об интеграции в Европейские структуры.

Еще не приняты законы о государственном контроле, законодательно не отрегулирован статус регионов. Более чем 100 законов должны быть пересмотрены.

Глава 2. Общая характеристика системы местного самоуправления

Административно-территориальное устройство

Принятые в 2005 году законодательные акты кардинально изменили ситуацию в Грузии. До первого января 2006 года в стране де-факто существовало три под государственных уровня:

- село, община, город (всего 1004 единицы) с выборными представительскими и исполнительными структурами
- район и город республиканского значения (65 единиц), имевшие слабый представительский орган (ассоциированное сакребуло), в то время как глава местной исполнительной власти, из числа избранных членов сакребуло, утверждался в должности президентом Грузии. Этот уровень осуществлял одновременно функции местного самоуправления и центральной власти.
- девять регионов, а также Аджарская автономия и Тбилиси. Регионами, как раньше так и сейчас, руководят «уполномоченные представители президента», деятельность которых никак не регулируется законодательством.

Первый (нижний) и второй (районный) уровни считались единицами местного (или частично местного) самоуправления.

Таблица 1. Средние размеры муниципалитетов (первый уровень самоуправления)
2005

Число муниципалитетов в	% муниципалитетов имеющих ниже 1000 резидентов	Средняя численность резидентов одного муниципалитета	Средняя территория одного муниципалитета
1004	24% (241)	4354	30.5

Таблица 2. Средние размеры районов (второй уровень самоуправления)
2005

Число районов	Средняя численность резидентов одного района	Средняя территория одного района
65	66235	910.7

В 2006 году в административно-территориальном устройстве страны произошли коренные изменения. С 1-го января полностью упразднен нижний уровень местного самоуправления (село, община, город), и 65 районов 5 городов республиканского значения (включая столицу Грузии) стали единственной единицей, как территориальной, так и местного самоуправления.

Судьба региона остается пока еще неясной, хотя если верить заявлениям правительственных чиновников, соответствующий закон будет принят в ближайшем будущем.

Органы местного самоуправления

Представительским органом местного самоуправления является сакребуло, а исполнительным – гамгеоба (мэрия).

Члены сакребуло избираются сроком на четыре года гражданами Грузии, постоянно проживающими на соответствующей территории. В состав районного сакребуло входят по одному депутату от каждой единицы первого уровня, входившей в состав района до 1-го января 2006 года, избираемому по мажоритарной системе, и десять депутатов избираемых по пропорциональной системе на всей территории района.

В больших городах с особым статусом местного самоуправления сакребуло комплектуются десятью членами, избираемыми по пропорциональной системе, и пятью – по мажоритарной системе.

Главу исполнительной власти (гамгебели, мэр города) избирают члены сакребуло большинством голосов.

В состав исполнительной власти входят:

- заместитель гамгебели (мэра)
- руководители структурных подразделений гамгеоба (мэрии)
- руководители территориальных органов гамгеоба (мэрии) – уполномоченные представители гамгеоба (мэрии)

Все они назначаются и снимаются с должности приказом гамгебели (мэра).

В состав сакребуло столицы – Тбилиси – входят 37 депутатов. Выборы членов сакребуло проводятся по смешанной системе: 25 депутатов избираются по мажоритарной системе в многомандатных местных избирательных округах, а 12 депутатов – по пропорциональной системе на всей территории Тбилиси, после подведения итогов мажоритарных выборов в 10 избирательных округах.

Таблица 3. Муниципальные (Районные) выборы и сроки полномочия

Срок полномочия районного совета	Срок полномочия руководителя района (мэра)	Выборы руководителя района	Мэр столицы
----------------------------------	--	----------------------------	-------------

4 года	Зависит от совета (сакребуло)	Выбирается советом района	Выбирается советом столицы
--------	----------------------------------	------------------------------	-------------------------------

Полномочие органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления имеют следующие полномочия:

- эксклюзивные полномочия
- делегированные полномочия
- добровольные полномочия

К эксклюзивным полномочиям органов местного самоуправления относятся:

- распоряжение и управление имуществом и землей, находящимся в собственности органов местного самоуправления
- рассмотрение и утверждение бюджета органов местного самоуправления, внесение изменений и дополнений в бюджет, слушание и оценка отчетов об исполнении бюджета
- введение местных налогов и тарифов, и определение тарифных и налоговых ставок в пределах установленных законодательством
- изъятие местных тарифов
- зонное разделение территории местного самоуправления (зоны озеленения и отдыха, индустриальные, торговые и другие специальные зоны) и определение границ зон
- управление лесных и водных ресурсов местного значения
- выдача разрешений на строительство, надзор за текущим строительством
- регулирование местных транспортных потоков
- регулирование уличной торговли и уличной рекламы
- установление порядка и тарифов жилищно-коммунального обслуживания
- определение мест парковок автомобильного транспорта
- уборка улиц, освещение, водоснабжение, дренаж, канализация, сбор и утилизация бытовых отходов – непосредственное осуществление или муниципальный заказ на исполнение
- управление кладбищами
- сохранение, строительство и развитие дорог местного значения
- содействие функционированию социально-культурных объектов местного значения (архив, библиотека, музей, образовательные и воспитательные объекты, и т.д.)
- создание дошкольных учреждений и контроль за их деятельностью
- территориально-пространственная организация единицы местного самоуправления
- утверждение приоритетов социально-экономического развития, муниципальных программ и планов
- проведение соответствующих мероприятий в области здравоохранения и социальной защиты (создание безопасной окружающей среды, внедрение здорового образа жизни, определение риск-факторов для здоровья) и информирование населения об этих мерах
- обеспечение пожарной безопасности
- планирование дорожного движения
- регулирование вопросов, связанных с митингами и демонстрациями
- осуществление местных закупок

- наименование и нумерация улиц и площадей

Центральные государственные органы могут делегировать свои полномочия органам местного самоуправления на основании законодательных актов, а также договоров, с передачей соответствующих материальных и финансовых ресурсов. При осуществлении делегированных полномочий органы местного самоуправления находятся под надзором уполномоченных, в соответствии с законом или договором, государственных органов

В тоже время, органы местного самоуправления имеют право в законном порядке и по собственной инициативе принимать решения о создании и развитии социальной, культурной и образовательной инфраструктуры в тех вопросах, которые по закону не относятся к сфере эксклюзивных полномочий органов местного самоуправления или центральных органов государственной власти, и не запрещены для органов местного самоуправления (добровольные полномочия).

Органический закон 2005 года более или менее определил виды и перечень компетенций. В тоже время все еще не установлен перечень объектов и работ местного и государственного значения (дороги, объекты общественного обслуживания, земли, леса, и т.д.). В стране пока еще ничего не сделано в этом направлении, не проведена даже инвентаризация указанных областей, что естественно затягивает реализацию законных прав и полномочий.

Участие граждан в местном самоуправлении

Законодательные изменения серьезно осложнили и без того слабый процесс участия общественности в осуществлении местного самоуправления.

Перевод местного самоуправления на районный уровень привел к еще большему отчуждению органов местного самоуправления от общества. В районе проживает большее число жителей и поэтому прямая связь отдельных граждан с местным самоуправлением слабеет. Данное положение осложняется двумя тенденциями.

Во первых, в прошлом часть функций органов местного самоуправления была передана местным органам центральной власти. Во вторых, продолжается процесс деконцентрации: проводится оптимизация (примерно на 50%) местных органов центральной власти, уменьшая доступность общественных служб для рядовых граждан.

Граждане традиционно слабо участвуют в процессе принятия решений на местном уровне. В новой системе уполномоченный представитель гамгебели в данном территориальном образовании является единственным связующим звеном между местными общинами (группами интересов) и местным самоуправлением. В тоже время, однако, уполномоченный представитель гамгебели не имеет реальных прав и его обязанности фактически сводятся к информированию населения о решениях правительства.

Ослабли позиции лоббистов местного самоуправления. Упразднение первого уровня местного самоуправления лишило существующие ассоциации органов местного самоуправления юридической базы для дальнейшего функционирования (Национальная

ассоциация местного самоуправления, Союз городов Грузии), а новые ассоциации (районных органов местного самоуправления) можно будет создать лишь после проведения новых выборов в органы местного самоуправления.

Глава 3. Местные финансы и местная собственность.

Местные бюджеты

Бюджет органов местного самоуправления зависит от бюджетов других органов местного самоуправления, а также государственного бюджета и бюджетов Абхазской и Аджарской автономий.

Бюджет органов местного самоуправления пополняется из следующих собственных источников:

- местное налогообложение
- местные тарифы и другие неналоговые доходы
- капитальные доходы
- выравнивающие перечисления
- кредиты
- гранты
- другие источники доходов предусмотренные грузинским законодательством

Трансферты и кредит

По существующему законодательству, органы местного самоуправления получают три вида финансирования от центрального правительства:

- специальные (выравнивающие) перечисления
- целевые перечисления
- целевые субвенции и субсидии

Выравнивающие перечисления осуществляются центральным правительством в виде финансовой помощи органам местного самоуправления из государственного бюджета, для обеспечения выполнения последними их эксклюзивных полномочий.

Целевые перечисления предназначены для финансового обеспечения делегированных полномочий органов местного самоуправления. Они могут быть использованы только для осуществления полномочий делегированных центральными органами государственной власти.

Специальные перечисления в бюджет органов местного самоуправления предназначены для ликвидации последствий экологических катастроф и природных бедствий, и покрытия конкретных капитальных и других необходимых расходов.

Органы местного самоуправления могут получать кредиты или гранты только от центрального правительства Грузии или с его разрешения, в порядке предусмотренном грузинским законодательством.

Данная система была введена сравнительно недавно и ее реализация начнется с января 2007 года. В тоже время, центральное правительство (министерство финансов) выразило опасение, что в полной мере этот новый закон может быть войдет в силу лишь в 2008 финансовом году.

Доходы и расходы местных бюджетов

Сравнение положения до и после реформы может служить хорошей иллюстрацией финансовой независимости местного самоуправления.

Таблица 4. Доходные статьи местных бюджетов в консолидированном бюджете страны

до 2003		после 2004	
Налоги (в т.ч. общие)	%	Налоги	%
походный	85	походный (до 2007)	0
на прибыль	85	на прибыль (до 2006)	0
на имущества	100	на имущества (в т.ч. земельный)	100
земельный	100	на игровой бизнес	100
на передачи имущества	100		
за загрязнение окружающей среды	100		
за пользование природными ресурсами	100		
на игровой бизнес	100		
курортный	100		
на гостиниц	100		
за пользование местной символики	100		

Таблица 5. Доля расходов местных бюджетов в ВВП и консолидированном бюджете страны

год	в ВВП (%)			в консолидированном бюджете (%)	
	Расходы центрального правительства	Расходы районных бюджетов	Расходы муниципальных бюджетов	Расходы районных бюджетов	Расходы муниципальных бюджетов*
2003	12	3	2	18	12
2005	19	4	0	17	0

* в основном этот показатель (12%), увеличивается на счет Тбилиси (приб. 8.5%) и 4 городов республиканского подчинения. Для остальных самоуправлений Грузии сумма составляла приб. 1ю5%.

Признавая, что реформа отдалила местное самоуправление от граждан, авторы реформы оправдывают свою позицию тем, что укрупненные муниципалитеты районного уровня будут иметь больше финансовых возможностей.

В действительности, доходы которые раньше поступали в бюджет местного самоуправления теперь полностью перечисляются в государственный бюджет, за исключением только налога на имущество.

Местное самоуправление в казначейской системе

Движение местных доходов и расходов в системе государственной казны происходит следующим образом: налогоплательщики платят налоги в районных филиалах коммерческих банков, затем эти деньги поступают из филиала в центральное отделение банка, после чего перечисляются на единый счет государственной казны Национального банка. После этого, Национальный банк переводит указанные суммы на счета органов местного самоуправления.

Эта схема распространяется пока что только на государственный бюджет, бюджет Тбилиси и районные бюджеты. Предполагается, что начиная с 2007 года бюджет местного самоуправления будет также обслуживаться казной.

Контроль бюджета

Контроль за исполнением местного бюджета в первую очередь относится к исключительной компетенции представительских органов местного самоуправления. Не позднее двух месяцев после завершения очередного финансового года исполнительные органы представляют отчет об исполнении местного бюджета на рассмотрение представительских органов.

Формы контроля за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц:

- государственный надзор
- финансовый контроль (аудиторская проверка, финансовая проверка)
- внутренний контроль

На основании нормативных актов Министерства финансов и Государственной контрольной палаты представительские органы местного самоуправления утверждают процедуру внутренней аудиторской проверки операций, связанных с доходами и расходами. Аудиторское заключение и отчет об исполнении местного бюджета должны быть представлены для рассмотрения в Государственную контрольную палату.

Государственная контрольная палата осуществляет надзор за законностью и целевым использованием целевых перечислений из государственного бюджета (и бюджета автономий) органам местного самоуправления.

Внутренний контроль включает в себя проверку соблюдения других нормативных актов, регулирующих рабочий процесс, сотрудниками органов местного самоуправления.

Классификация местной собственности

Согласно принятого в 2005 году закона об имуществе органов местного самоуправления, имущество органов местного самоуправления подразделяется на две категории – основное (не подлежащее приватизации) и дополнительное (которое может быть приватизировано в порядке установленном действующим законодательством).

В конце 2005 года, после продолжительных дебатов, к имуществу органов местного самоуправления были также отнесены сельскохозяйственные и несельскохозяйственные земли, за исключением земельных участков находящихся в частной или государственной собственности.

Не смотря на то, что перечень имущества, подлежащего передаче органам местного самоуправления, должен был быть готов к июню 2005 года, данный закон предположительно войдет в силу лишь в 2007 году по следующим причинам:

- Министерство экономического развития и органы местного самоуправления не имеют полной информации об имуществе, находящемся в настоящее время в руках государства
- Процесс передачи имущества пока еще детально не спланирован
- Правительство ожидает результатов выборов в органы местного самоуправления и начала работы новой системы с тем, чтобы передать имущество вновь сформированным органам местного самоуправления.

Глава 4. Возможности органов местного самоуправления и оказание муниципальных (коммунальных) услуг.

Дефицит не только финансовых, но и людских и технических ресурсов, а также отсутствие стратегического видения путей решения этой проблемы в правительстве, серьезно сдерживают процесс децентрализации в Грузии.

Подтверждением этому может служить нереалистичный законопроект о так называемом «электронном правительстве», создание которого в Грузии физически невозможно в виду слабой материально-технической базы. Общественность довольно скептически отнеслась к этой идее и законопроект был снят с повестки дня.

Другой проблемой является отсутствие эффективной системы обучения и переподготовки служащих местного самоуправления. Хотя в стране функционируют несколько школ для государственных служащих и было осуществлено несколько проектов при финансовой поддержке международных донорских организаций, этого явно не достаточно.

После проведенных в 1998 году первых выборов самоуправления тренинг членов сакребуло оказался в центре возросшего внимания международных доноров. В 1999 году американское Международное агентство развития осуществило программу "Развития местных сакребуло", в рамках которой 1200 членов сакребуло прошли тренинг, 62 человека были посланы на стажировку в США. Программы тренингов членов сакребуло осуществили фонд "Открытое общество - Грузия", Агентство технического развития Германии, британский Департамент международного развития, Всемирный банк и финансируемая США "Инициатива реформы местного самоуправления".

Несмотря на такие масштабы, результаты этих тренингов и их эффективность весьма ограничены - без создания университетских курсов и следующей ступени высшего образования тренинг служащих местного самоуправления не будет полноценным и результативным.

В Советском Союзе функцию повышения квалификации служащих несли т.н. партийные школы, которые были сильно идеологизированными. Некоторые из бывших республик Советского Союза (Россия, Украина) изменили существующую систему и переделали сеть партийных школ в Академии государственных (или муниципальных) служащих. В Грузии эта система была целиком разрушена и на её месте образовался вакуум, заполнение которого взял на себя неправительственный сектор, в основном, при иностранном финансировании.

Вследствие этого в Грузии система тренингов местного самоуправления децентрализована, что способствует конкуренции и развитию тренинг организаций, но в то же самое время мешает установлению единых стандартов. Слаба координация между тренинг провайдерами и часто тренинг программы мало отвечают реальным потребностям. Таким образом, на сегодняшний день созданная система тренинга самоуправлений нуждается в развитии и совершенствовании. Надо отметить также и то, что большинство контингента для тренинга распределены по регионам, в то время как все тренинг организации сконцентрированы в Тбилиси.

Несколько слов о системе предоставления общественных услуг.

В Грузии общественный продукт никогда не был качественным и эффективным. В советский период обслуживание производилось вертикально, государственным сектором, и субсидировалось из центрального бюджета.

После распада СССР экономические отношения сильно изменились. Вместо централизованных субсидий, органы местного самоуправления уже сами должны финансировать из местных бюджетов производство общественного продукта, что в период экономической стагнации является не простой задачей.

Характерная тенденция последних лет - это переход муниципальных предприятий в частные руки. В основном, приватизация происходит в сфере коммунального хозяйства и здравоохранения.

На сегодняшний день приняты две формы приватизации: полное разгосударствление и продажа акций муниципальных предприятий при условии, что контрольный пакет акции принадлежит государству. В Грузии налицо первая форма приватизации. Надо отметить, что созданное частными структурами обслуживание более качественно, но все еще не дотягивает до удовлетворительного уровня. При всей красноречивости аргументации в пользу полного разгосударствления, явно одно, у коммерческих структур цель одна: получение максимальной прибыли - такие понятия как социальная защита и местные интересы отходят у них на задний план.

Государство так и не смогло создать систему страхования или другого вида цивилизованных взаимоотношений между потребителем и поставщиком услуг.

В итоге, можно утверждать, что услуги местного самоуправления в Грузии все еще неадекватны и некачественны, причиной чего является неполноценная децентрализация и малые возможности местных органов самоуправления.

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

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

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

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

Заключение

В качестве заключения можно сказать, что продолжающийся процесс децентрализации в Грузии характеризуется как достижениями так и неудачами.

Положительные стороны реформы:

- введение принципа выборности для районных исполнительных органов
- сравнительно четкое разделение компетенций государственных структур и органов местного самоуправления
- принятие законов о бюджете и имуществе органов местного самоуправления
- создание формулы выравнивающих перечислений

- начало процесса раздела имущества на законодательном уровне

Отрицательные стороны реформы:

- отчуждение местного самоуправления от граждан в результате укрупнения
- упразднение ряда налогов, а также присвоение некоторых налоговых поступлений центральным правительством, что привело к падению доходов органов местного самоуправления как в абсолютном, так и в процентном выражении.
- в условиях недостатка прав и возможностей, перенос акцента только лишь на принцип выборности усилил опасность чрезмерной политизации в районах

Возможное развитие событий:

- коренные изменения будут осуществлены только после того, как существующая система покажет свою полную несостоятельность
- в течении следующих двух лет система местного самоуправления Грузии окажется в полном хаосе
- в ближайшие два-три года встанет вопрос о необходимости создания новой системы
- процесс реальных преобразований растянется по времени

ПРИЛОЖЕНИЕ. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ РАЗЛИЧНЫМИ УРОВНЯМИ УПРАВЛЕНИЯ

Πολномочия	Первый уровень местного самоуправления	Второй уровень местного самоуправления	Центральные или территориальные органы государственного управления
Ίαδὰçíàáíèà			
1. Αίθêτëúíτá		+	
2. Ίà-àëúíτá			+
3. Νδàáíáà			+
4. Οάóíè-âñêíà			+
5. Αúñøáà			+
6. Νíàòèàëúíτá			+
Νíòèàëúíτá ίáñíà-áíèà			
1. Άíìà ίδàñòàδáëúð			+
2. Νíòèàëúíáÿ ìííúú ίδàñ- òàδáëúì è ίóæàðùèíñÿ			+
3. Ίñíáúà ñèóæáú (ááçãííúá, ááæáíöù è äð.			+
Çäðàáñððàíáíèà			
1. Ίáðááÿ íáä. ìííú			+
2. Ίððáíà çáíðááúÿ		+	
3. Αίëúíèòú			+
4. Ίíèèèèèèèèèè			+
Éóëúðòðà, ίòáúð, ñíððò			
1. Éèóáú		+	
2. Αéáèèíòáèè		+	
3. Άíìà èóëúðòðú		+	
4. Οάàòðú		+	+
5. Ιóçáà		+	+
6. Çííú ίòáúðà			+
7. Νííððèáíúá ó-ðáæááíèÿ		+	+
Êíóíáëúíτá óíçÿèðáí			
1. Αíáíñíááæáíèà		+	
2. Êáíàèèçàòèÿ		+	
3. Ýèáèòðíñíááæáíèà		+	+
4. Άαçíñíááæáíèà		+	
5. Οáíèíñíááæáíèà *			
Νáíèòàðíáÿ ί-èñòèà è ίððáíà íêðóæàðùáé ñðááú			
1. Οάíðèà ίðñíðà		+	
2. Αèááíóñòðíèñðáí è ίçáèáíáíèà		+	
3. Éèáááèùà		+	
4. Ίððáíà íêðóæàðùáé ñðááú			+
Νáÿçü, òðáíñíððò			
1. Αíðíàè		+	+

2. Óèè-ííá íñááúáíèá		+	
3. Íáúáñòááííúé òðáíñíðò		+	
Ãðááíñòðíèòáèüñòáí			
1. Ðàçðááíòèáãðááíñòðíèòáèüí íáí íèáíá íáúèíú		+	
2. Ýéíííè-áñêíá ðàçáèèèá		+	
3. Óððèçì *			
Óíðááèáíèá			
1. Áèáñòíúá ïíéííí-èÿ (èèðáíçèðíááíèá è äð.)		+	+
2. Ááíèíèñòðáòèáíúá ïíéííí-èÿ		+	+
3. Ííèèèèÿ			+
4. Çàúèèà íðáá ãðáæááí			+
5. Íæáðíáÿ íððáíá		+	
6. Çàúèèà íðáá ïððááèòáèéé *			

* не регулируется законодательством и/или коммерциализованно вез какой-то серьезной регуляции