

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГРУЗИИ

Круглый стол
"Национальная и региональная политика
Грузии и Армении"

Ереван

На нынешнем этапе развития Грузии необходимо отметить тенденции формирования демократического государства с одной стороны, и рецидивы квази-государственного мышления, характерные для развивающихся стран Латинской Америки и Африки с другой. Это обусловлено причинами как способствующими общественному прогрессу, так и мешающими ему.

Среди проблем, которые замедляют процесс развития государства, в первую очередь необходимо отметить следующие:

1. Апатия общества и его тотальное недоверие к государству как таковому. Это вызвано как сегодняшней тяжелейшей экономической ситуацией в стране, когда абсолютное большинство населения занято добыванием прожиточного минимума, так и процессами, происшедшими в стране за последнее десятилетие (государственный переворот, гражданская война и этнические конфликты), что стало причиной сильного психологического шока у населения и вызвало крушение эйфории, возникшей в период подъема национально-освободительного движения 80-х годов, и надежд на быстрые перемены.
2. Современный экономический кризис в стране, вызванный распадом советского экономического пространства и полной неготовностью к конкуренции на международном рынке, в свою очередь, послужил основой социальной напряженности и усиления коррупции в государственном аппарате.
3. Не менее важен политический кризис, вызванный неразвитостью и низкой эффективностью государственной системы. В результате следующих причин:
 - а) отсутствие опыта управления независимым государством;
 - б) недееспособность коммунистически-бюрократического государственного аппарата;
 - в) сильные рецидивы кланового и идеологизированного менталитета и некомпетентность бюрократии,грузинское государство не имеет четко сформулированной стратегии в целом ряде важнейших вопросов (внутренняя и внешняя политика, экономика, права человека, национальные меньшинства, и т.д.).

В таких случаях государство естественно допускает большое количество тактических ошибок, что в свою очередь вызывает новые проблемы.

Что касается общества, перспективы его развития также покрыты туманом. Хотя, это по разному отражается на различных социальных слоях населения. В первую очередь, мы хотим заострить внимание на психологическом аспекте проблемы.

Отношение к протекающим в Грузии процессам неоднозначно. Действительно, все признают необходимость реформ. Однако факт, что и население и государственный аппарат не до конца понимают ход процесса и его возможные результаты. Отсутствие опыта и недостаток информации вызывают вполне понятный страх перед завтрашним днем. Из-за таких настроений, в конечном счете, бюрократия может попытаться замедлить или

полностью остановить реформы для того, чтобы как можно дольше продлить свое пребывание у власти.

В настоящее время в Грузии проводится реформа, направленная на формирование системы местного самоуправления в стране. В результате этой реформы, в Грузии будут созданы три уровня управления. В их числе:

1. Существование высшего уровня уже налицо
2. Создание второго уровня управления, имея в виду региональное устройство государства, представляет собой результат не административного, а политического решения. Согласно параграфу 2 Конституции Грузии, вопрос административно-территориального устройства страны должен быть решен после восстановления территориальной целостности государства, с помощью специально принятого органического закона.

В связи с вышесказанным, мы разделяем мнение о том, что форсирование реформы среднего звена управления недопустимо. В тоже время, нельзя не согласиться с соображением, согласно которому дифференцированный подход - т.н. "асимметричный федерализм" - может стать серьезной угрозой для Грузии в условиях существующих геополитических реалий.

Что касается административной стороны вопроса, было бы желательно максимально использовать принцип делегирования. Краевая администрация должна взять на себя решение только тех вопросов, которые не могут быть решены на местном уровне. В тоже время, она должна взять на себя роль унификатора в стране.

3. Структуры местной власти на сегодняшний день функционируют слабо, а система самоуправления начинает формироваться только сейчас. Западный опыт показывает, что примерно 80 процентов взаимоотношений населения с государственными структурами происходят именно на местном уровне.

Какой будет структура местной власти - это технический вопрос. Необходимо однако отметить, что для контроля на любом уровне, где имеется собственный бюджет, обязательно должен существовать представительный орган, с помощью которого общество сумеет проконтролировать деятельность государственного аппарата и воспринять проблемы, стоящие перед государством, как собственные.

Законодательная база также несовершенна. Выборы органов местного самоуправления прошли без разграничения бюджетных прав и обязанностей центральной и местной власти.

Согласно грузинскому законодательству, система самоуправления в стране регулируется двумя законами. Это "Закон о местном самоуправлении и власти" и "Закон о столице Грузии - Тбилиси".

В соответствии с параграфом 4 закона о местном самоуправлении и власти, в Грузии создается два уровня самоуправления. В первый уровень входят село, община, поселок и город районного подчинения. Ко второму уровню относятся районы и города, которые не находятся в районном подчинении (имеются в виду 6 наиболее крупных городов Грузии). На втором уровне мы фактически имеем дело не с самоуправлением, а с управлением, поскольку глава исполнительной власти выбирается не представительным органом, а назначается президентом страны.

Согласно параграфу 9, Сакребуло и назначенно (выбранное) им Гамгеоба (в населенных пунктах с количеством населения менее 3000 - гамгебели) являются органами самоуправления первого уровня (село, община, поселок и город районного подчинения).

В крупных городах и столице Грузии выборы в Сакребуло проходят по пропорциональной системе. Что касается руководителя (мэра) органа власти (мэрии), он назначается президентом (параграф 10). По такому же принципу формируются органы районного самоуправления и районная администрация - Гамгеоба (параграф 11).

Органы местного самоуправления и местная администрация могут отстаивать свои права в суде (параграф 40).

В соответствии с параграфом 42, Сакребуло соответствующего уровня правомочны отменять решения органов первого уровня власти (село, община, поселок и город районного подчинения), в то время, как решения Гамгеоба 6-ти крупных городов и районов могут быть отменены судом и президентом по представлению губернаторов, а также высшими представительными органами автономных республик. Сакребуло второго уровня имеют право обратиться в вышеуказанные органы с просьбой о приостановке или отмене решений соответствующих Гамгеоба.

В тоже время, в особых случаях, деятельность Сакребуло может быть приостановлена, а самоуправление и местная власть могут быть заменены прямым государственным управлением (параграфы 43 и 44).

Что касается столицы Грузии, принципы столичной системы самоуправления и местной власти регулируются отдельным законом о столице Грузии - Тбилиси.

Следует отметить, что по сравнению с законами Грузинской демократической республики 1918-21 г.г. пост-советское законодательство Грузии в вопросах местного самоуправления отличается относительно меньшей демократичностью. Особенно заметно это обстоятельство в отношении регионов, населенных национальными меньшинствами. Хотя нужно отметить, что вследствие большевистской агрессии, национальные меньшинства ни разу не смогли воспользоваться правами, предоставленными им конституцией 1921 года.

Вторую, не менее серьезную проблему создает слабый опыт независимого управления государством (в том числе и в региональных вопросах) - ошибки, допущенные в процессе управления, были хорошо использованы как внутригосударственными сепаратистскими движениями, так и внешними силами.

Можно смело утверждать, что в стране полностью отсутствует какая-либо (хорошая или плохая) политика в отношении регионов и используется тактика выжидания.

Определенные (часто ошибочные) стереотипы в отношении национальных меньшинств и нерешенные социально-экономические проблемы создают дополнительные сложности для государства.

Именно отсутствие реалистичной политики вызвало ослабление позиций правящей партии - Союза граждан Грузии - и серьезный успех левых партий в ходе выборов в органы местного самоуправления в ноябре 1998 года. Доминирование кланового мышления в политических партиях усилило борьбу между отдельными политико-экономическими кланами. Ярким примером этому может служить возникновение тбилисского (Эдуард Шеварднадзе) и аджарского (Аслан Абашидзе) политических блоков в ходе борьбы за сферу влияния. В области внешней политики это выражается соответственно в про-западной и про-русской ориентациях.

Таким образом, все вышесказанное позволяет сделать следующие выводы:

- Можно с уверенностью сказать, что вместо непродолжительных реформ процесс будет длительным

- Правительство вряд ли получит такую же массовую поддержку населения, как в 1989-92г.г.
- Все это делает государственные структуры довольно хрупкими и зависимыми от целого ряда факторов (внешних, внутренних, персональных).

Каким может быть выход из создавшегося положения?

- ⇒ Выход из сложившейся тяжелой ситуации необходимо искать в приватизации и коммерциализации сферы обслуживания
- ⇒ Необходимо заменить кодекс поведения государственного аппарата. Если законодательная инициатива является прерогативой законодательной власти, разработка норм кодекса поведения является следствием давления общественного мнения.
- ⇒ Поскольку степень отчуждения между государством и обществом чрезвычайно выросла и, можно сказать, даже превысила уровень советского периода, пробуждение интереса населения к государственной политике и усиление персональной ответственности представляет собой задачу первостепенной важности.

В заключении необходимо еще раз подчеркнуть то обстоятельство, что решающее значение в деятельности государственных структур, особенно на уровне местной власти и местного самоуправления, придается информированности населения и участию граждан в процессе управления. Общество должно быть просвещено в финансовых вопросах, для того, чтобы граждане имели возможность разобраться в собственных правах и обязанностях. Только общая демократизация и приватизация государственной собственности не спасут положения дел.

Таким образом, повышение общественной активности является главной задачей. Само участие в выборах имеет большое значение, независимо от того, какая избирательная система действует в стране. Государство должно суметь наладить контакт с обществом и хотя бы частично преодолеть индифферентность широких слоев населения. Для достижения этой цели, процесс принятия решений в вопросах местного самоуправления должен быть максимально прозрачным.

В этом случае выборы органов местного самоуправления получают еще одну, косвенную нагрузку. На фоне широко распространенной индифферентности в стране, участие населения в местных выборах и затем в деятельности местных органов власти является последней надеждой на увеличение общественной активности и легитимизацию власти в глазах общества.

Исходя из вышесказанного, при разработке стратегии реформ большое внимание должно быть уделено определению прав и обязанностей государственных чиновников, как в процессе структурных преобразований, так и после достижения стабильности. С этой целью:

- Необходимо определить компетенцию органов местной власти в переходный период
- Необходимо установить размеры финансового вознаграждения или административных льгот для бюрократического аппарата
- Официальный доход государственных чиновников не должен приходиться в противоречие с реальным доходом и это должно быть достигнуто путем легализации реальных доходов

Только таким образом персональные интересы аппарата не будут противоречить интересам государства и общества в целом.

Параллельно с повышением квалификации государственных чиновников, государство должно сформулировать ясные задачи и принципы. В результате выборов в местные органы самоуправления, 11 тысяч новых служащих пришли в местные органы власти. Будем

надеяться, что близость этого контингента к широким слоям населения сыграет значительную роль как в повышении общественной активности, так и в активизации-формировании региональной политики государства. Фактически, органы самоуправления, при условии их правильного функционирования и активности общества, могут стать хорошей политической школой для государственных чиновников в будущем.