



Научная статья

УДК 34

<https://doi.org/10.22394/2074-7306-2024-1-3-90-96>

EDN OYEPSC

О местном самоуправлении в Грузии в конце XX – начале XXI вв.

Арина Альбертовна Багаева

Северо-Кавказский горно-металлургический институт

(государственный технологический университет), Владикавказ, Россия,

armina-bagaeva@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1928-0260>

Аннотация. Статья посвящена анализу особенностей местного самоуправления в Республике Грузия в конце XX–XXI вв. Данное исследование позволяет оценить правовое развитие местного самоуправления в Грузии в рассматриваемый период, проанализировать проблемы взаимодействия центральной и местной власти. По мнению автора, в условиях управления обществом в рассматриваемый период в Грузии сочетались элементы государственного управления и местного самоуправления. На всем протяжении XX в. способы государственного управления являлись преобладающими. Однако уже в начале XXI в. процесс изменения функций управления делами общества актуализировал проблему создания самостоятельной системы самоуправления. Этому, отчасти, способствовало вступление Грузии в 2000 г. в Совет Европы, и как следствие этого, – взятием на себя обязательств по уменьшению прямого влияния государства на органы местного управления, а также формирования на местах исключительно избираемых органов власти. Следовательно, совершенствование структуры местного самоуправления в Республике Грузия, с одной стороны, и порядок его взаимодействия с государственными органами – с другой, составляли содержание муниципального строительства в конце XX – начале XXI вв.

Ключевые слова: Республика Грузия, демократия, управление, местное самоуправление, децентрализация, реформирование, выборы, органический закон, Конституция Грузии

Для цитирования: Багаева А. А. О местном самоуправлении в Грузии в конце XX – начале XXI вв. // Северо-Кавказский юридический вестник. 2024. № 3. С. 90–96. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2024-1-3-90-96>. EDN OYEPSC

Problems of Constitutional, Administrative, International Law and Local Self-government

Original article

Some issues of local government in Georgia at the end of the XX – early XXI centuries

Arina A. Bagaeva

North Caucasus Mining and Metallurgical Institute (State Technological University), Vladikavkaz, Russia, armina-bagaeva@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1928-0260>

Abstract. The article is devoted to the analysis of the features of local self-government in the Republic of Georgia at the end of the 20th–21st centuries. This study allows us to assess the legal development of local self-government in Georgia during the period under review and analyze the problems of interaction between central and local authorities. According to the author, in the conditions of managing society during the period under review in Georgia, elements of state administration and local self-government were combined. Throughout the 20th century, methods of public administration were predominant. However, already at the beginning of the 21st century, the process of changing the functions of managing the affairs of society actualized the problem of creating an independent system of self-government. This was partly facilitated by Georgia's accession to the Council of Europe in 2000, and as a consequence

of this, by the assumption of obligations to reduce the direct influence of the state on local governments, as well as the formation of exclusively elected local authorities. Consequently, improving the structure of local self-government in the Republic of Georgia, on the one hand, and the procedure for its interaction with government bodies, on the other, constituted the content of municipal construction at the end of the 20th and beginning of the 21st centuries.

Keywords: Republic of Georgia, democracy, government, local self-government, decentralization, reform, elections, organic law, Constitution of Georgia

For citation: Bagaeva A. A. Some issues of local government in Georgia at the end of the XX – early XXI centuries. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2024;(3):90–96. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2024-1-3-90-96>. EDN OYEPES

В системе публичной власти местное самоуправление является важнейшим элементом общественного управления во всех демократических государствах. Местному самоуправлению в Грузии уделяется особое внимание, поскольку оно считается важнейшей составляющей на пути построения демократического государства, поскольку позволяет приблизить власть к народу, а последних максимально задействовать в решении вопросов местного значения.

В условиях начавшейся в начале 90-х гг. XX в. демократизации политического процесса в Грузии весьма рельефно выявилась необходимость фундаментального реформирования местного самоуправления как способа оптимизации государственного управления [1, с. 5]. Местное управление и местное самоуправление в постсоветской Грузии неразрывно связаны с процессом становления демократического режима и, как следствие этого, формированием новой законодательной базы, регулирующей деятельность муниципальных институтов. Децентрализованное управление выступает необходимым условием демократизации государственной власти и общества. Поэтому представляется, что одной из особенностей формирующейся в Республике Грузия муниципальной системы должна стать ее тесная взаимосвязь с гражданским обществом и его институтами, в рамках которого культивируется чувство общего интереса и ответственности местного населения, с одной стороны, и, в целом, граждан государства – с другой.

С 1991 г. по настоящее время развитие нормативного законодательства местного самоуправления в Грузии прошло сложный путь, что вполне естественно и соответствует данному процессу и в других государствах. До первых многопартийных выборов 28 октября 1990 г. в Грузии действовала централизованная однопартийная система местного самоуправления и это сковывало гражданскую инициативу населения. В целях реформирования этой системы Верховный Совет Грузии в 1990–1991 гг. разработал и принял законы «Об органах местного самоуправления в переходный период», «О компетенции и организации работы представительных органов местного самоуправления» и «О префектурах». Они стали законодательной основой дальнейшего развития местного самоуправления.

После обретения Грузией независимости в 1991 г., в начале правления З. Гамсахурдия, образовался институциональный вакуум на местном уровне, связанный с роспуском городских советов и упразднением префектур. В этом же году были проведены многопартийные муниципальные выборы. Выборы прошли по преференциальной системе с одним голосом. Такая избирательная система позволяла небольшим партиям выдвигать своих кандидатов в органы самоуправления в большом количестве, однако правящая партия «Круглый стол – Свободная Грузия» заняла доминирующие позиции на местном уровне (правда, в меньшей степени, чем на уровне центрального правительства) [2, с. 78]. Отметим, что проведение этих выборов установило определенные гарантии участия общественности в процессе управления (общественное самоуправление), однако это не смогло перевесить негативные аспекты механизма контроля, создаваемого центральным правительством над органами самоуправления (в частности, институт префектов, назначаемых президентом). Необходимо отметить, что позже, в результате событий первой половины 1990-х гг. (государственный переворот, гражданская война и два этнических конфликта, хаос в государственных

структурах, особенно в регионах) данная модель местного самоуправления, прекратила свое существование как фактически, так и юридически.

После государственного переворота 1992 г. и прихода к власти Э. Шеварднадзе, в условиях экономического и политического кризиса территориальные единицы также контролировались доверенными лицами (в регионах) и губернаторами (в округах), назначаемыми сначала главой государства, а затем президентом Грузии.

2 августа 1993 г. был издан указ главы государства «Об утверждении Положения о районных (городских) органах государственной власти и управления», который обеспечил введение прямого государственного управления в населенные пункты. Согласно данному указу, непосредственное государственное управление осуществлялось через районные администрации и мэрии.

24 августа 1995 г. была принята Конституция Грузии, 4 пункт 2 статьи которой закрепили конституционные гарантии местного самоуправления: «Граждане Грузии организуют дела местного значения посредством самоуправления, не нарушая государственного суверенитета. Порядок создания органов местного самоуправления, полномочия и отношения с государственными органами определяются законом»¹. Дальнейшее правовое обеспечение муниципального развития предусматривало создание правовых основ для реализации конституционных прав самоуправления, органов местного самоуправления и управления и их деятельности. С этой целью были подготовлены и на основании законодательной инициативы президента Грузии приняты парламентом следующие законодательные акты: органический закон Грузии «О местном самоуправлении и управлении», закон Грузии «О столице Грузии – Тбилиси», закон Грузии «О выборах местных представительных органов – Сакребуло», закон Грузии «О статусе члена Сакребуло», закон Грузии «О непосредственном государственном управлении»².

С принятием вышеупомянутых законодательных актов был сделан важный шаг на пути создания децентрализованной системы управления в стране. Органический закон определил взаимоотношение органов местного самоуправления с государственными органами, достаточно ясно указывая на то, что органы местного самоуправления не должны выступать в роли органов государственной власти, однако это не исключало возможности наделения их отдельными государственными полномочиями с условием передачи необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств [3, с. 68]. Согласно органическому закону, территориальная основа самоуправления определялась как село, община, поселок и город, входящие в состав района, а уровень местного самоуправления образовывали Тбилиси, города и районы, не входящие в состав района. Соответственно, сформировалась эклектичная система местного управления, в которой органы местного самоуправления на уровне районов и крупных городов одновременно выполняли функции как государственного управления, так и местного самоуправления. Губернаторов и мэров исполнительных органов районов и крупных городов назначал президент Грузии, что является вполне логичным и обоснованным решением.

Очередная реформа органов местного самоуправления началась 16 сентября 1995 г. с изданием указа главы государства «Об утверждении Положения о местных органах государственной власти». Указанный акт юридически закрепил деконцентрацию управления и разделил функции между органами управления центральных, районных и региональных административных единиц.

Принятие Органического закона «О местном самоуправлении» в 1997 г. и проведение муниципальных выборов в 1998 г. создали стартовые условия для децентрализации. Однако вновь созданная система имела явные признаки централизованного управления:

¹ Конституция Грузии от 24 августа 1995 года № 786 [Интернет ресурс] URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=130> (Дата обращения 24.06.2024)

² Болашвили П. Стратегические документы муниципального развития Грузии [Электронный ресурс] URL: <http://emsu.ru/extra/htm4s/um/2000/6/3-1.htm> (Дата обращения 10.07.2024)

главы районной исполнительной власти назначались из центра. Само название органического закона указывает на дуалистический (выборный/назначаемый) характер уровня местного самоуправления. Настоящее самоуправление, как показало дальнейшее становление и укрепление государственности Грузии, было создано городскими, сельскими, общинными и сельскими органами управления на нижнем уровне власти. По закону они имели значительные полномочия, но без адекватной финансовой поддержки эти права оставались простой формальностью.

В 2001 г. в законодательство был внесен ряд изменений, на основании которых территориальная основа местного самоуправления была расширена за счет включения городов, не входящих в состав района. Кроме того, в городах, где число избирателей превышало 5000, вводилось правило прямого избрания населением как представительного органа, так и градоначальника (мэра). На наш взгляд, такая практика формирования органов власти заслуживает внимания и подражания.

Следует отметить, что законодательные изменения, проведенные в 1995–2005 гг., не были последовательными, поскольку не было соответствующего опыта законотворчества. Наряду с вышеупомянутыми положительными поправками в органический закон были также внесены изменения, препятствующие децентрализации системы управления. В частности, на районном уровне вместо непосредственно избираемого Собрания в 2002 г. было избрано ассоциированное Собрание, состоящее из председателей Собраний самоуправляющихся единиц района. Кроме того, полномочия районного совета были существенно ограничены. В состав администрации района входили губернатор, первый заместитель губернатора, заместители, руководитель аппарата и руководители местных служб. Центральная фигура местного управления, губернатор района назначался Президентом Грузии из состава Собрания, а губернатор назначался одним человеком.

После «революции роз» в 2003 г. отношение новой политической силы во главе страны к выборам в местные органы власти резко изменилось. На смену политике «баланса сил» Эдуарда Шеварднадзе на местном уровне пришла политика Михаила Саакашвили по достижению абсолютного контроля над органами самоуправления. Несомненно, это противоречило демократизации общества, подавляло гражданскую инициативу.

26 октября 2004 г. Парламент Грузии ратифицировал Европейскую Хартию местного самоуправления. Хартия вступила в силу 1 апреля 2005 г. При этом Грузия не присоединилась к ряду статей Хартии. Среди них стоит отметить статью 5 (необходимость проведения консультаций с самоуправлениями при изменении границ самоуправления), хотя тот же принцип был гарантирован Конституцией Грузии.

В результате изменения избирательной системы в 2004–2006 гг. 5 октября 2006 г. состоялись очередные местные выборы. По официальным данным, в нем приняли участие 48 % избирателей. Правящая партия «Единое национальное движение» получила подавляющее большинство во всех советах (85 % пропорциональных мандатов и 92 % мажоритарных мандатов) [4, с. 10].

Позже, в процессе развития самоуправления вновь обозначилась тенденция централизации. Провозглашенная правительством доктрина модернизации оставляла меньше места для демократических процессов. В 2006 г. нижний уровень самоуправления был упразднен на том основании, что районный уровень, удаленный от граждан, будет иметь возможность мобилизовать больше финансовых и человеческих ресурсов. Однако вскоре начался процесс сокращения ресурсов на районном уровне (отмена долевых налогов и их централизация). С 2007 г. ко всему добавился процесс усиления неформального давления на органы самоуправления с помощью правовых норм, что наблюдается во многих странах, в том числе и в Российской Федерации.

Приостановка процесса развития местной демократии ухудшила качество как участия сообщества, так и предоставления государственных услуг. Ситуацию усугубил политический кризис 2007 г. (принудительный разгон протеста в ноябре 2007 г., досрочные президентские и парламентские выборы, легитимность которых была поставлена под сомнение и т.д.),

к которому присоединился экономический кризис и вооруженный конфликт 2008 г. В таких условиях, вместо того чтобы начать процесс децентрализации, власти начали еще больше урезать и без того скудные права органов самоуправления (полная централизация водоснабжения, вывоза мусора, юридических услуг). Однопартийная система (с наличием партийной вертикали) и отсутствие альтернативы исключали общество (особенно в регионах) из политических процессов.

Тенденция изменения избирательной системы перед выборами продолжилась. Законодательные изменения, осуществленные в 2009–2010 гг., усилили шансы правящей политической партии. Было введено правило прямых выборов мэра столицы. Так, например, в Тбилиси многомандатная избирательная система была заменена одномандатной, а в двухмандатной системе установлен лишь 30-процентный барьер (несмотря на критику новой системы со стороны международных и местных экспертов). В результате всего этого результаты выборов не адекватно отразили волю избирателей (например, правящая партия в Тбилиси получила 52,5 % голосов по пропорциональной системе, но получила 78 % мандатов) [5, с. 124].

15 октября 2010 г. Парламент Грузии принял новую редакцию Конституции, определившую следующие принципы местного самоуправления:

- обязательные консультации с самоуправляющейся единицей при создании и упразднении, а также при изменении ее границ (ст. 1011, п. 3);
- принципы разделения собственных и делегированных полномочий центральным правительством (ст. 1012);
- принципы разделения имущества и финансов (ст. 1013).

Кроме того, органы самоуправления получили право обращаться с конституционным иском в Конституционный суд Республики (ст. 89).

Указанные изменения конституционно усилили гарантии деятельности самоуправления. При этом в новую редакцию была внесена поправка, согласно которой право на участие в самоуправлении вместо всех местных жителей предоставлялось только гражданам, зарегистрированным в населенном пункте (п. 4 ст. 2).

К сожалению, грузинский законотворческий процесс в рассматриваемый в данной статье период характеризовался рядом проблем, которые выявляются при его анализе, в частности:

- Частые изменения в законодательстве, что делает операционное пространство нестабильным (во многих случаях кардинальные изменения в тот или иной закон вносились несколько десятков раз в год);
- Конституционные изменения не привели к пересмотру законов и созданию законодательных механизмов новых конституционных гарантий;
- Еще чаще законы противоречили друг другу, причем зачастую отдельные статьи одного закона противоречили друг другу в принципе. Это касается не только несоответствия старых и новых законов, но и принятых в то же время законодательных актов (например, 25 декабря 2009 г. в закон «О Тбилиси – столице Грузии» были внесены две взаимоисключающие поправки).

Законы редко подвергались законодательной проверке и часто были направлены на узаконивание спонтанных решений, принимаемых одним человеком. Нелогичность некоторых законодательных актов или отдельных их статей очевидна. Классическим примером тому является поправка, внесенная в Органический закон «О местном самоуправлении» в 2009 г., согласно которой органам самоуправления было предоставлено право финансировать функции центрального правительства за счет собственных средств, если центр «запросил» это. Несмотря на то, что данная норма противоречит конституционным нормам, принципам Европейской Хартии местного самоуправления и власти временно ее объявили, с изменением от 11 февраля 2011 г. срок действия этой нормы был продлен до 1 января [6, с. 48].

В повседневной практике существовала еще более серьезная проблема – нарушался принцип иерархии законов:

– зачастую приказ управляющего/губернатора или какого-либо министра противоречил закону;

– наряду с очевидной защитой интересов правящей партии, наблюдалось увеличивалось количество решений, принимаемых на основе конфликта интересов;

– выявлена тенденция открытого игнорирования рекомендаций международных организаций представителями власти.

Оценивая процесс местного развития в Грузии конца XX – начала XXI вв., можно выделить два качественно разных периода [7, с. 28].

Первый период можно разделить на два этапа: советского наследия и последующего распада, когда система местного самоуправления практически не функционировала, и этап относительной стабилизации, когда начала формироваться структурированная система. Для данного периода характерно возложение на органы самоуправления более или менее многочисленных функций. Эти функции носили по большей части формальный характер, поскольку местные власти не имели ни человеческих, ни финансовых ресурсов для выполнения возложенных на них обязанностей. Говорить о процессе децентрализации здесь неуместно, государство не смогло выполнять свои основные функции. Более того, оно не смогло в должной мере позаботиться о развитии местного самоуправления.

Второй период также можно разделить на два этапа. После «революции роз», когда эффективность государственных структур резко возросла. При этом правительство, пусть и формально, декларировало необходимость децентрализации (хотя фактически реализовывало план ускоренной модернизации) и следующего периода (с 2007 г. и особенно с 2008 г.), когда курс централизации уже юридически был сформирован, а в стране внедрялся гиперцентрализованный стиль управления.

В отличие от предыдущего правительства, «Единое национальное движение» имело достаточно сил для осуществления децентрализации, однако целью государственной политики было лишение органов самоуправления скудных и по большей части формальных прав. Если на первом этапе, реализуя административно-территориальную реформу, государство максимально отделило местное самоуправление от населения, то на втором этапе оно лишило уже находящееся под его контролем местное самоуправление прав и соответствующих ресурсов. К сожалению, большая часть грузинского общества все это время находилось в стороне от происходящих в стране процессов. На наш взгляд, ситуация осложнялась тем фактом, что общественность не проявляла особого интереса к реформам после множества неоправданных обещаний, поэтому вопрос децентрализации не стоял также на повестке дня грузинского общества.

В заключении отметим, что несмотря на то, что за последние десятилетия в Грузии, как и в других постсоветских бывших союзных республиках, было проведено много реформ в сфере местного самоуправления. В конечном итоге в 2014 г. был принят Кодекс о местном самоуправлении¹, расширивший полномочия и права местных властей. Несмотря на это Грузии и на сегодняшний день не удалось добиться реальной децентрализации власти. Основными причинами замедления этого процесса, на наш взгляд, остаются следующие: финансовая несостоятельность регионов; управление центральными органами муниципальной собственностью и землей (так, отсутствие четкого плана по разделению собственности значительно ослабляет муниципалитеты, а также лишает их возможности получения доходов); вмешательство центральной власти в полномочия органов местного самоуправления; низкая вовлеченность граждан в осуществление местного самоуправления.

Несмотря на сказанное, можно отметить, что в настоящее время государство демонстрирует политическую волю к фактическому осуществлению децентрализации. Вместе с тем несомненно остается острым вопрос решения задач, ориентированных на результат

¹ Кодекс о местном самоуправлении Грузии от 05.02.2014. Законодательный вестник Грузии. [Электронный ресурс] <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2244429?publication=68> (Дата обращения 10.07.2024).

и эффективное местное управление, которое является школой настоящей демократии, поскольку право на местное самоуправление распространяется на всех, кто в этом заинтересован и готов участвовать в решении вопросов местного значения.

Список источников

1. Чихладзе Л. Т. Местное самоуправление и местное управление в государствах - участниках Содружества Независимых Государств: теория, практика и тенденции развития: Автореф. дисс... д.ю.н. М., 2013. 42 с.
2. Багаева А. А. Внутриполитическая борьба в Грузии во второй половине 80-х – начале 90-х гг. XX в.: Дисс. ...к.и.н. Ставрополь, 2022. 178 с.
3. Курашвили К. Т. Государственно-территориальное устройство и местное самоуправление в современной Грузии: (конституционно-правовые аспекты) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4.: Государство и право. 2000. № 2. С. 65–69.
4. Лосаберидзе Д. Политический анализ / В сб. Местное самоуправление в Грузии (1991 – 2014 гг.). Под ред. Т. Болквадзе, К. Канделаки, Д. Лосаберидзе, Т. Чиковани. Тбилиси, 2015. С. 8-40.
5. Алапишвили Л. Местное самоуправление в Тбилиси / В сб.: Местное самоуправление в Грузии (1991 – 2014 гг.). Под ред. Т. Болквадзе, К. Канделаки, Д. Лосаберидзе, Т. Чиковани. Тбилиси, 2015. С. 121–130.
6. Кобахидзе И. Правовое регулирование местного самоуправления, институциональное устройство, полномочия и государственный надзор (1991-2012) / В сб.: Местное самоуправление в Грузии (1991 – 2014 гг.). Под ред. Т. Болквадзе, К. Канделаки, Д. Лосаберидзе, Т. Чиковани. Тбилиси, 2015. С. 43–61.
7. Гачечиладзе Б. Местное самоуправление в Грузии: прошлый опыт и современность. Тбилиси, 2017. 73 с.

References

1. Chikhladze L. T. *Local self-government and local government in the member states of the Commonwealth of Independent States: theory, practice and development trends*: Abstract. diss... doctor of legal sciences. Moscow; 2013. 42 p. (In Russ.).
2. Bagaeva A. A. *Internal political struggle in Georgia in the second half of the 80s - early 90s. XX century*: Diss. ...Cand. Sci. (History). Stavropol; 2022. 178 p. (In Russ.).
3. Kurashvili K. T. State-territorial structure and local self-government in modern Georgia: (constitutional and legal aspects). *Social and humanitarian sciences. Domestic and foreign literature. Ser. 4.: State and law*. 2000;(2):65–69. (In Russ.).
4. Losaberidze D. Political analysis. In: *Local self-government in Georgia (1991 – 2014)*. T. Bolkvadze, K. Kandelaki, D. Losaberidze, T. Chikovani (eds). Tbilisi; 2015:8–40. (In Russ.).
5. Alapishvili L. Local self-government in Tbilisi. In: *Local self-government in Georgia (1991 – 2014)*. T. Bolkvadze, K. Kandelaki, D. Losaberidze, T. Chikovani (eds). Tbilisi; 2015:121–130. (In Russ.).
6. Kobakhidze I. Legal regulation of local self-government, institutional structure, powers and state supervision (1991–2012). In: *Local self-government in Georgia (1991 – 2014)*. T. Bolkvadze, K. Kandelaki, D. Losaberidze, T. Chikovani (eds). Tbilisi; 2015:43–61. (In Russ.).
7. Gachechiladze B. *Local self-government in Georgia: past experience and modernity*. Tbilisi; 2017. 73 p. (In Russ.).

Информация об авторе

А. А. Багаева – кандидат исторических наук, доцент кафедры органов власти и публичного права Северо-Кавказского горно-металлургического института (ГТУ).

Information about the author

A. A. Bagaeva – Cand. Sci. (History), Associate Professor of the Department of Authorities and Public Law of the North Caucasus Mining and Metallurgical Institute (GTU).

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 06.08.2024; одобрена после рецензирования 29.08.2024; принята к публикации 30.08.2024.

The article was submitted 06.08.2024; approved after reviewing 29.08.2024; accepted for publication 30.08.2024.