

**ВОРОНА****Петро Васильович,**

кандидат наук з державного управління, доцент, депутат Полтавської обласної ради, докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, м.Полтава.

**Анотація:** У статті розглядаються особливості трансформації місцевого самоврядування в пострадянський період розвитку державності Грузії через призму функціонування виборчої системи та специфіку побудови системи органів місцевого самоврядування країни.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, виконавчі органи, виборчий бар'єр, Сакартвело, мхаре, сакребуло, місцеві вибори, гамгелі, конституційний закон, автономна республіка, історична область.

УДК 346.232:232.1

Петро ВОРОНА

## ВИБОРИ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ГРУЗІЇ – ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ЧИ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ?

**Постановка проблеми.** Після проголошення державного суверенітету, а згодом і незалежності перед колишніми республіками Радянського Союзу постала досить складна дилема: як від тоталітарного суспільства, з відсутніми демократичними інституціями, патерналістською свідомістю громадян вибудувати за відносно короткої час ефективну місцеву й центральну владу, яка б обиралась і діяла на демократичних засадах й зберегти історичний досвід та національні риси державотворення. Дослідження понад 20 річного новітнього етапу розвитку пострадянських суспільств є актуальним для подальшого розвитку демократичних процесів, а узагальнення досвіду для врахування в подальшій діяльності інститутів влади колишніх суб'єктів СРСР. Грузія перебуває на перетині стратегічної цивілізаційної вісі Європа - Азія, тому процеси державного будівництва, що тут відбуваються є особливо знаковими на пострадянському просторі.

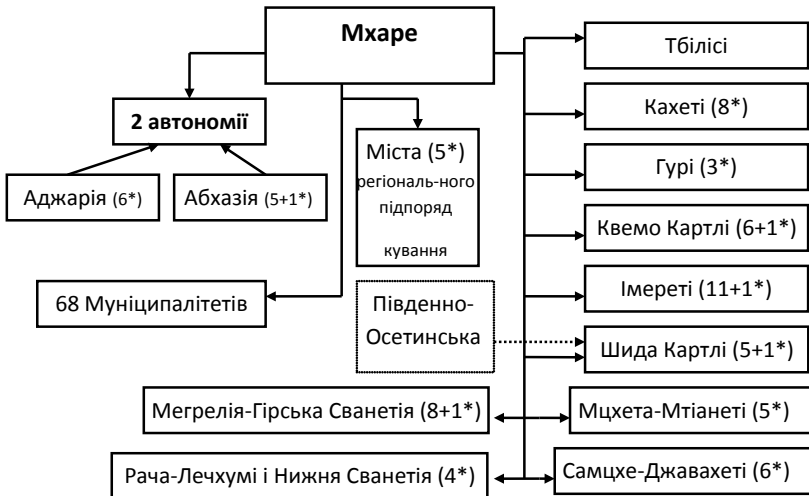
**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З точки зору наукової методології, проблематика місцевого управління й місцевого самоврядування досліджується на перетині теорії та історії держави й права і науки державного управління, історії політичних вчень та конституційного, адміністративного й муніципального прав. Вагомий внесок у дослідження обраної тематики мають грузинські, російські, вітчизняні вчені – дослідники: С. Авак'ян, Г. Барабашев, Й. Вишотравка, В. Ванішвілі, І. Видрін, Л. Грігорян, С. Джанашія, Д. Заяц, В. Еремян, Д. Лоберідзе, О. Мелкадзе, П. Хомич, Л. Чихладзе, С. Чхартішвілі, І. Яценко та ін. Більшість зазначає необхідність подальшого реформування місцевого управління, відмови від централізації управління через демократичні форми формування місцевої влади з врахуванням історико-етнічних особливостей розвитку країни [1, 3, 14, 15]. Питання організації і становлення місцевого управління й надалі залишаються актуальними теоретичними й практичними проблемами в світлі зближення закавказької республіки з європейським співтовариством. А узагальнення досвіду трансформаційних процесів місцевого самоврядування пострадянських республік потребує подальшого опрацювання [10].

Виявити національні та загальні риси становлення місцевого управління та місцевого самоврядування Грузії через формування виборчої системи, як механізму формування місцевої влади й залучення місцевої еліти до управління в регіонах, є **основною метою статті**. У переважній більшості пострадянських республік трансформаційні процеси місцевого самоврядування проходили під впливом їх національних та історичних особливостей, але, на думку автора, є й загальні риси його становлення на пострадянському просторі.

**Виклад основного матеріалу.** Пострадянські республіки після проголошення державної незалежності розпочали державне будівництво на демократичних засадах. Фундаментом демократичної держави є розвинене місцеве самоврядування – місцева демократія, влада громадян, що проживають на певній території і самі

(збори, референдуми, ініціативи, особиста участь), або через обрані ними органи самоврядування вирішують питання місцевого значення. Розвиток самоврядування, як лакмусовий папірець вказує на рівень демократизації суспільства. Місцевого самоврядування в Конституції Грузії не має окремого розділу, лише ст. 2 декларує, що : «питання місцевого значення громадяни Грузії вирішують за допомогою місцевого самоврядування без шкоди для суверенітету держави. Порядок створення, повноваження органів місцевого самоврядування і їх відносини з державними органами визначаються органічним (конституційним) законом». В Конституції Грузії до цього часу не визначено адміністративно-територіальний устрій держави, наголошується на тому, що його буде «визначено на основі принципу розмежування повноважень після повного відновлення юрисдикції Грузії на всій території держави» (ч. 3 ст. 2 Конституції Грузії) [4].

Адміністративно-територіальний поділ Сакартвело, включає 10 регіонів (мхаре) та дві автономні республіки (Абхазія та Аджарія), які утворено ще за часів радянської влади, й визнано теперішньою Конституцією Грузії. Абхазія (крім т. зв. Верхньої Абхазії, яку контролює грузинський уряд) нині є сепаратистським регіоном, самопроголошеною республікою, яка не має міжнародного визнання, але має всі елементи самоврядування. Аджарія стала повністю лояльною до центральної влади Грузії після мирного усунення колишнього сепаратистського керівництва в 2004 році (рис. 1) [12].



\* У дужках зазначено кількість муніципалітетів та міст регіонального підпорядкування

Рис. 1. Адміністративно – територіальний поділ Грузії (Сакартвело - Republic of Georgia).

Адміністративно-територіальні одиниці вищого рівня створено на базі низки історико-культурних регіонів. До складу однієї адміністративної одиниці першого порядку входить кілька історичних областей, що може відобразити назва краю (наприклад, Мцхета-Мтіанеті, Рача-Лечхумі, Самегрело-Земо Сванеті, Імереті тощо). Різні джерела подають різну кількість історичних областей. Серед них: Сванетія, Імеретія, Картлі, Кахетія, Хевсуреті та інші.

До території краю Шида-Картлі номінально входить Цхінвальський регіон, територію якого займає самопроголошена (не визнана) Південно-Осетинська республіка із центром в м. Цхінвалі. Юрисдикція центральної влади Грузії на цей регіон не розповсюджується. Всього в країні налічується близько 55 міст, 50 селищ, 842 громад та 165 сіл, що входять до складу муніципалітетів. Регіональну адміністрацію кожного мхаре очолює Державний Комісар - державний службовець, якого призначає Президент Грузії [12].

Місцеве самоврядування Грузії представлено сакребуло - представницьким органом села, громади, селища, міста, району або того міста, яке не входить до складу муніципалітету. Сакребуло села, громади, селища, міста обирають мешканці відповідної громади на прямих, загальних, рівноправних, таємних виборів. Так само обирають сакребуло міст, які не входять до складу муніципалітету, але вибори проходять за пропорційною системою. До складу сакребуло входять: голова сакребуло, секретар сакребуло і голови різних комісій [5]. Сакребуто формує Гамгеоба – виконачий орган Сакребуто, а також призначає його голову - гамгелелі. По закону кандидатуру на посаду гамгелелі затверджує сакребуло, але кандидати підбираються на конкурсній основі. Об'ява про вакансію гамгелелі розміщується на сайті Бюро публічної служби. Тут же ведеться реєстрація кандидатів на вакантну посаду.

Останні вибори до органів місцевого самоврядування відбулися у жовтні 2010 році. Відповідно до законодавства республіки, 25 з 37 депутатських місць в Сакребуло отримає та партія, за яку проголосує найбільша кількість виборців. Решта 12 місць займуть «одномандатники». Всього обирається в країні 1017 Сакребуло (місцевих рад). На місцевих виборах для їх проведення було сформовано 3005 виборчих дільниць [13].

У Грузії набув чинності новий виборчий кодекс, який був затверджений Парламентом країни 27 грудня 2011 року (після того, як його остаточний текст був опублікований в «Законодавчому віснику» - Саканонмдебло Мацнев). В новому законодавстві відображено ряд нововведень, серед яких найбільш вагомими є наступні [6].

Право на участь у виборах вперше надається ув'язненим, засудженим за менш тяжкі злочини. Кримінальний кодекс роз'яснює, що до категорії менш тяжких злочинів входять ті, за які в якості максимального покарання передбачено позбавлення волі на строк не більше 5 років. Незалежним кандидатам надається можливість балотуватися в органи місцевого самоврядування, а також на пост мера Тбілісі. З 2008 року це право мали лише ті кандидати, яких представляли партії. Право на подання непартійного кандидата в сакребуло мають ініціативні групи у складі 5 осіб.

Для збільшення кількості жінок у партійних списках і забезпечення гендерного балансу, Виборчий кодекс посилається на Закон про політичні об'єднання, в якому говориться, що кваліфікований виборчий суб'єкт отримає додатково на 10% більше бюджетного фінансування, якщо в його партійному списку серед кожних 10 кандидатів, як мінімум, двоє будуть «іншої статі».

Правила формування виборчої адміністрації залишилися незмінними. Комісії всіх трьох рівнів складаються з 13 членів. Шість членів у Центральній виборчій комісії (ЦВК), у тому числі й голова, обираються за поданням Президента, сім представників делегують парламентських партій: Національний рух, Християнсько-демократичний рух, Християнсько-демократична народна партія; Промисловці, Європейські демократи, Консервативна партія і Лейбористська партія. У виборчий період члени ЦВК і окружних виборчих комісій отримують подвійні зарплати. Голові ЦВК надано одноосібне право на реєстрацію виборчих суб'єктів. Право на реєстрацію мажоритарних кандидатів мають голови окружних виборчих комісій. ЦВК зобов'язаний двічі - на початку виборчого періоду і до дня голосування на своїй веб-сторінці розміщати загальний список виборців Грузії і кожного виборчого округу окремо.

У Грузії, незважаючи на рекомендацію Венеціанської комісії, щоб будь-яка передвиборна діяльність була б припинена за 24 години до виборів, дозволена агітація в день виборів. Особи політичних посад, у т. ч. губернатори і гамгелелі мають право на участь в агітації. Іноземні громадяни або організації не можуть брати участь у виборчій кампанії. Забороняється використання для виборчої кампанії комунікаційних засобів, інформаційного обслуговування та іншої різної техніки, призначеної для тих компаній, які фінансуються з державного бюджету. Також забороняється безоплатне або пільгове використання в цілях агітації службового транспорту органів влади. Однак це не поширюється на президента, депутатів, прем'єр-міністра, інших членів

уряду і їх заступників, членів вищого представницького органу та керівників уряду автономних республік, а також членів представницьких органів місцевого самоврядування. Фактично, спостерігаємо узаконення адмінресурсу [8, 9]. Хоча кодекс пропонує створення Радою національної безпеки міжвідомчої комісії з метою запобігання і реагування на порушення виборчого законодавства, в якій з правом на дорадчий голос беруть участь партії, а на засідання комісії можуть бути запрошені також місцеві та міжнародні спостерігачі. Комісія створюється в рік виборів, а в разі позачергових виборів приступає до функціонування протягом трьох днів з дня призначення виборів. Рекламний час у ЗМІ повинен бути однаковим для всіх виборчих суб'єктів. Але залишається в силі проблема регулювання використання безкоштовного часу.

Виборча кампанія фінансується з фонду політичного об'єднання, а в разі створення виборчого блоку, з фонду партії номер один у блоці, однак у цьому випадку партії, що входять в блок, можуть необмежено передавати належні їм суми до фонду партії під номером один в блоці. Виборчий суб'єкт зобов'язаний з моменту реєстрації один раз на кожні три тижні опубліковувати інформацію про пожертвування до фонду виборчої кампанії. Партії підзвітні у фінансових питаннях перед Контрольною палатою. Подолавши на парламентських виборах 5%-ий бар'єр суб'єкт отримує з державного бюджету фінансування в обсязі не більше 1 млн. ларі з тією умовою, що 300 000 ларі цільовим призначенням повинні бути витрачені на покриття витрат передвиборчої телевізійної реклами.

З точки зору розгляду виборчих спорів Виборчий кодекс встановив право судового оскарження, або у вищій комісії рішення виборчої адміністрації. Внесення скарги не зупиняє дію оскаржуваного рішення. За виборчі порушення встановлені штрафи. Наприклад, якщо посадова особа заважає поширенню передвиборчих матеріалів - штраф у розмірі 2000 ларі (1200 доларів).

Виборчий кодекс передбачає маркування виборців - процедура, яка діє з 2003 року, як механізм захисту від багаторазового голосування [6].

Отже, систему виборів у місцеві органи влади Грузії можна охарактеризувати як змішану пропорційно-мажоритарну (відносної більшості). А вибори мерів - непрямі вибори складом представницького органу, окрім Тбілісі. У Тбілісі мер столиці обирається населенням міста за мажоритарною системою абсолютної більшості з виборчим бар'єром у 30%. Якщо ніхто з кандидатів не набирає більше 30%, проводиться другий тур серед тих кандидатів, хто отримав найбільше голосів. Мер обирається на 4 роки [11].

На останніх виборах 30 травня 2010 року в Тбілісі партія, керована Президентом М. Саакашвілі «Єдиний національний рух» з великим відривом перемогла на виборах у сакребуло (представницький орган місцевого самоврядування), отримавши 39 мандатів з 50. У відповідності з підсумковим протоколом Центровиборчому Грузії, за пропорційною системою виборчий бар'єр у столиці змогли подолати лише п'ять політичних суб'єктів. Партія Президента отримала 52,5% голосів і відповідно 14 мандатів. П'ять мандатів з 17,9% отримав блок «Альянс для Грузії», що об'єднує партію Аласанія, Республіканську партію, політичне об'єднання «Нові праві» та партію «Шлях Грузії». Християнсько-демократичне об'єднання, яке вважають сателітом партії президента Саакашвілі, отримало 12,05% і відповідно три мандати. Блок «Національна рада», який об'єднує три опозиційні політичні організації, в тому числі рух «За справедливу Грузію», отримав 8,2% голосів - два мандати. Одно місце з 6,2% отримав рух «Промисловість спасе Грузію». Решта політичних суб'єктів отримали менше 1% голосів. За даними підрахунку голосів по мажоритарній системі всі 25 мандатів отримали кандидати від «Єдиного національного руху» [7].

Всього на виборах у місцеві органи влади в Грузії приймало участь 17 політичних суб'єктів: три блоки і 14 партій. За даними Центровиборчому, вибори в Грузії пройшли на всіх 3694 дільницях в масштабі країни. У виборах прийняло участь 49% виборців, а в Тбілісі - 46,7%. А за виборами спостерігали більш 13 тисяч міжнародних

і місцевих спостерігачів, представники 36 місцевих і 28 міжнародних організацій [7].

Але після минулих парламентських виборів (1 жовтня 2012 р.) і зміни правлячої партії у місцевих органах влади розгорнулася боротьба за місцеву владу. Органи місцевого самоврядування ніколи не були активними в грузинській політиці, але після виборів парламенту, навколо них стали розгортатись серйозні акції протесту, що визначають, яка партія – «Грузинська мрія» прем'єр-міністра Грузії Бідзіни Іванішвілі чи «Єдиний національний рух» президента Міхаїла Саакашвілі – буде домінувати в регіоні. Це стає особливо важливим напередодні Президентських виборів 2013 року. За інформацією Національної асоціації місцевих самоврядувань Грузії, до парламентських виборів 2012 року партія «Єдиний національний рух» контролювала, за їх даними 1200–1250 з 1263 виборних місцевих рад. Нині «Єдиний національний рух» домінує в менш ніж половині сакребуло. Але ці зміни не мають нічого спільного з симпатіями виборців. В умовах, коли приміщення місцевих рад часто виявляються заблокованими прихильниками іншої політичної сили, а іноді і захопленими ними, то обрані члени сакребуло, представники виконавчих органів влади (гамгелелі), призначені ними, переходять до іншої політичної сили або складають повноваження. За інформацією представників «Єдиного національного руху», з жовтня 2012 року у відставку подало вже 22 із 75 гамгелелі. Хоча випадки насилля і трапляються рідко, на думку виконавчого директора Національної асоціації місцевих самоврядувань Грузії Давита Мелуа «це є проблемою політичної системи, і перш за все верховенства закону. Адже на незаконні дії учасників акцій нова влада практично не реагує». А голова Центру місцевого самоврядування Інституту суспільних справ Грузії Ліза Сопромадзе застерігає, що ці заворушення лише послаблюють місцеві органи влади. Міняючи партійну приналежність чи ідучи у відставку за наполяганням маніфестантів, представники місцевих органів влади «втрачають можливість мати сильну опозицію на місцевому рівні, а народ – можливість жити краще». «Такі зміни можуть стати вирішальними для іспиту Грузії на демократію - говорить Ліза Сопромадзе: Ми знаходимося нині на дуже вразливому етапі, - якщо подібні «ініціативи» на місцевому рівні будуть розвиватися, то ми знищимо весь процес незалежного функціонування органів місцевого самоврядування»[2].

**Висновки.** Місцеве самоврядування Грузії, як і в більшості країн колишнього СРСР перебуває на етапі становлення. Для грузинського місцевого самоврядування характерні процеси високого динамізму змін як моделі самоврядування так і механізму його формування при збереженні високої централізації влади в країні. Спостерігаємо радикалізм опозиційного електорату щодо сакребуто після парламентських виборів та елементи політичного пристосування у місцевих еліт. Проходить модернізація виборчої системи, але, іноді, без врахування європейських демократичних норм.

На виборах як українських місцевих рад, так і грузинських сакребуло використовується мажоритарно-пропорційна виборча система (в Україні з 2010 року). Однак риси цієї системи в Грузії відрізняються від українських. В Україні застосовується система із паралельним комбінуванням - за обома елементами обираються однакова кількість депутатів ради, а в Грузії це співвідношення різне. В залежності від кількості населення може обиратись 5 або 10 депутатів за мажоритарною системою і 10 або 15 відповідно – за пропорційною. Різняться також виборчі бар'єри для політичних партій: в Україні він становить 3%, а в Грузії – 5% (винятком є Сакребуло Тбілісі – 4%). Щодо виборчого права, то в Україні депутатом може бути обраний громадянин з 18 років, а в Грузії – з 21. Відрізняються також механізми висунування кандидатів-мажоритарників. В Україні це право реалізується лише політичними партіями, а в Грузії – партіями, блоками партій та ініціативними групами громадян. Місцеві вибори в Україні проводяться раз на 5 років, а в Грузії – на 4 роки. В обох країнах вибори проводяться шляхом вільного, таємного, прямого голосування [14].

Важливим критерієм ефективності виборчої системи є сприяння політичній структуризації суспільства через розвиток політичних партій. Змішана виборча система

сприяє розвитку місцевих осередків політичних партій. Коли висування кандидатів-мажоритарників відбувається від партій, то це зміцнює їх вплив в суспільстві. Оскільки в Україні мажоритарники можуть висуватись лише політичними партіями, а в Грузії партіями, блоками партій та ініціативними групами виборців, то виборча система Грузії спроможна більш широко забезпечувати представництво різних соціальних груп виборців громад у органах місцевого самоврядування і розширює право кожного громадянина на участь в управлінні місцевими справами чи громадою.

*Література:*

1. Вишотравка Й. Досвід реформування адміністративно-територіального устрою на пострадянському просторі [Текст] / Й. Вишотравка // Ефективність державного управління: зб. наук. праць. – Л.: Вид-во ЛІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 14\15, – С. 40 – 47.
2. Грузия: Регионы охватили политические волнения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://russian.eurasianet.org/node/59786>.
3. Заяц Д. В. Изменение административно - территориального деления союзных республик [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://geo.1september.ru/2001/28/3.htm>.
4. Конституція Грузії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ru.wikisource.org/wiki/Конституция\\_Грузии](http://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_Грузии).
5. Лосаберидзе Давид. Местное самоуправление в Грузии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.logincee.org/file/21203/library](http://www.logincee.org/file/21203/library).
6. Нововведеня до Виборчого кодексу Грузії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://georgia.iwp.org.ua/ukr/public/225.html>.
7. Правящая партия Грузии победила на местных выборах в Тбилиси – ЦИК [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://news.mail.ru/politics/3968945/>.
8. Процесс конституционно-политической реформы в Грузии, Армении, Азербайджане. – Тбилиси, 2005, – 248 с.
9. Распределение государственной власти между центральными и местными уровнями [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.idea.int/europe\\_cis/upload/division%20of%20state%20power-Rus-2.pdf](http://www.idea.int/europe_cis/upload/division%20of%20state%20power-Rus-2.pdf).
10. Системи виборів до місцевих органів влади у країнах центральної та східної Європи: досвід для України. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень при ПУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/905/>.
11. Сегодня в Грузии проходят местные выборы. Интернетсайт «В Украине нет». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://inukr.net/foreign/32414-segodnya-v-gruzii-proxodyat-mestnye-vybory.html>.
12. Территориальное устройство и правление в Грузии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.president.gov.ge/ru/Georgia/TerritorialStructureAndGovernment>.
13. У Грузії почалися вибори до місцевих рад. Інтернет - Репортер. 8 жовтня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rep-ua.com/50189.html>.
14. Хомич П. Ефективність змішаної виборчої системи на виборах до органів місцевого самоврядування в Україні та Грузії. Науковий блог НаУ «Острозька Академія» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://naub.oa.edu.ua/2012/efektyvnist-zmishanoji-vyborchoji-systemy-na-vyborah-do-orhaniv-mistsevoho-samovyryadu vannya-v-ukrajini-ta-hruziji>.
15. Чихладзе Л.Т. Становление местного управления и местного самоуправления в Республике Грузия [Текст]: автореф. дис. на соиск. учен. степени кандид. юрид. наук. Науч. с пец. 12.00.02. – Конституционное право; Муниципальное право / Л.Т.Чихладзе; Науч. рук. В.В.Еремян. – М., 2003. – 24 с.