

# ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

УДК 323.2

## РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ГРУЗІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Бакрадзе Л.М.

Міжрегіональна академія управління персоналом

В статті досліджується історія реформування місцевого самоврядування у Грузії. Зазначається що процес її реформування відбувався в декілька етапів. В статті також аналізується два ключові критерії, які суттєво впливають на можливості надання громадських послуг населенню – це демографічний, тобто кількість жителів, і географічний. Використовується коефіцієнт географічно-транспортної доступності. Акцентується увага на важливості залучення громадськості до процесу прийняття рішень.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, реформування, децентралізація, муніципалітет, представницька демократія, соціально-політична ситуація.

**Постановка проблеми.** У Радянському Союзі основним принципом організації Рад був демократичний централізм, який об'єднував всі рівні в одну систему, під контролем КПРС. Незважаючи на те, що після його розвалу пройшло майже чверть століття, в менталітеті населення пострадянського простору досі укріплені штампи «радянського мислення», в тому числі, по відношенню до органів місцевого самоврядування. Усвідомлення власної громадянської відповідальності за місцеві справи і прийняття незалежних рішень досягається насилу не тільки в поведінці населення, а й в щоденній роботі службовців місцевого самоврядування, постійно озираяться на думку центрального уряду.

Це одна з причин нестабільності суспільно-політичної ситуації як у Грузії так й в Україні. Зовнішні та внутрішні впливи, накладаючись на цей фон, надають політичну спрямованість невдоволенню населення, яке призводить до суспільно-політичної нестабільності на місцях. Тому країни нової демократії повинні усвідомлювати гостру потребу в створенні реальної місцевої демократії, в чіткому поділі повноважень між центральною владою та самоврядуванням.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дослідження реформування місцевого самоврядування ведуться в різних напрямках. Зокрема, становлення та розвиток місцевого самоврядування вивчають В. Заблоцький, І. Козюра, В. Пархоменко, А. Ткачук та ін. Фінансово-економічні його складові аналізуються в працях Ю. Дехтяренка, В. Кравченка, О. Лебединської та ін. У політичному контексті місцеве самоврядування досліджують В. Борденюк, І. Дробот, В. Ковальчук, М. Пухтинський, С. Рябова, С. Саханенко, В. Шарий та ін., його управлінський аспект – В. Авер'янов, П. Ворона, В. Куйбіда, Р. Плющ, П. Покатаєв, В. Толкованов, Ю. Шаров та ін. Територіальний розвиток та управління містом розглядають В. Бабаєв, О. Бобровська, В. Вакуленко, О. Васильєва, І. Дегтярьова. Але, не дивлячись на такий науковий доробок щодо особливостей розвитку місцевого самоврядування в різних країнах світу, залишається не

дослідженими питання саме практичного використання грузинського досвіду в цієї сфері для політико-адміністративної практики України.

**Мета статті:** проаналізувати грузинський досвід реформування місцевого самоврядування і визначити його практичне застосування для України.

Сучасна історія місцевого самоврядування в Грузії починається з кінця минулого століття, коли на територіях колишніх сільських, селищних і міських рад було створено близько тисячі самоврядних одиниць. Вони об'єднувалися структурою місцевого управління на районному рівні, в якому був обраний орган, але керував районом призначуваний «згори» голова. Самоврядування того періоду не мало достатніх фінансів і повноважень, отже, було безсиле перед безліччю проблем. Серед них були і міста з вельми відчутним потенціалом розвитку, але центральна влада не зважилася на фінансову децентралізацію.

У 2006 році відбулося скасування близько тисячі одиниць самоврядування сільського, селищного та міського рівня, а на місці колишніх районів сформовано шістьдесят чотири муніципалітети і п'ять самоврядних міст.

В результаті, місцева влада істотно віддалася від населення, ослабла можливість громадського контролю над нею. Комунікація з населенням настільки погіршилася, що через два роки довелося вводити інститут місцевих уповноважених на територіях колишніх одиниць самоврядування. Парадоксально, але замість зменшення чисельності місцевих службовців, бюрократичний апарат зростав і поглинав значну частину власних витрат муніципалітетів, в деяких з них на утримання апарату йшло навіть більше половини бюджетних витрат (див. рис. 1).

Після приходу до влади коаліції «Грузинська Мрія» в 2012 році, Грузії довелося тимчасово ввести законодавчі обмеження на кількість робітників і фонд зарплати в муніципалітетах. Для максимальної справедливості і об'єктивності процесу скорочення місцевої бюрократії було введено тестовий іспит під час атестації державних службовців, а також, в рамках конкурсу

при прийомі на роботу. Крім того, з 2015 року у Грузії починається програма безперервної освіти для фахівців з місцевого самоврядування.

#### Динаміка витрат бюджетних коштів на утримання адміністративного апарату муніципалітетів (млн. Ларі)

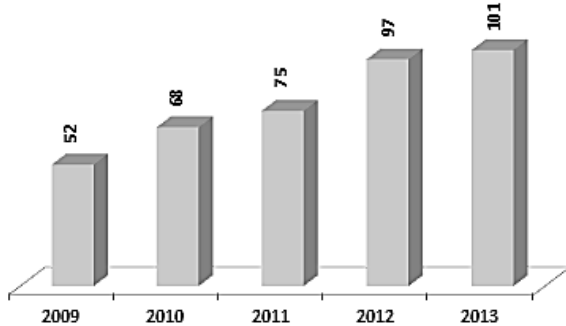


Рис. 1. Бюджетні витрати на утримання муніципалітетів

Механічне створення муніципалітетів у 2006 році в межах колишніх районів призвело до неадекватності розмірів самоврядних одиниць вимогам сучасності – залишилися кордони районів тридцятих років минулого століття, а чисельність населення в неміських муніципалітетах має значно великий розмах і коливається від 5 до 170 тисяч жителів. Крім того, муніципалітети Грузії стали чи не найбільшими в Європі по середній кількості жителів: нині з сімдесяти одного муніципалітету сорок один має населення понад тридцять тисяч. Такий територіальний поділ не дає можливості, збалансувати різні інтереси окремих груп суспільства, жителів міста і сільських поселень, заважає проводити цілеспрямовану регіональну політику [1].

Безумовно, тим пострадянським країнам, які вирішують змінити застарілу систему місцевої влади на демократичну, буде корисний досвід тих країн, які вже йдуть в цьому напрямку, щоб не повторювати чужих помилок. Однією з таких ми вважаємо скасування першого рівня самоврядування та його автоматичне перенесення на районний, без перегляду існуючого з комуністичних часів адміністративно-територіального поділу на райони, як це сталося в Грузії.

Законодавчу базу для нинішньої реформи створив новий закон – «Кодекс місцевого самоврядування Грузії», підготовлений в тісній співпраці з неурядовими організаціями Міністерства Регіонального Розвитку та Інфраструктури. Згідно з цим законом, чітко розділилися повноваження між центральними та місцевими властями, намітилися задачі фінансової децентралізації та пройшли вибори місцевого самоврядування. На відміну від попередніх, на цих виборах керівники всіх муніципалітетів, а також члени Рад, були обрані безпосередньо населенням.

Реформа місцевого самоврядування в Грузії з 2013 року характеризується такими ключовими ознаками:

- Прийняття нового закону «Кодекс місцевого самоврядування»;
- Прямі вибори глав муніципалітетів;
- Початок адміністративно-територіальної реформи: до числа самоврядних міст додалося ще сім.

Перші кроки реформи:

- Визначення відповідальної за реформу державної структури;
- Залучення громадськості до процесу підготовки законопроекту;
- Обговорення законопроекту з населенням;
- Інформаційна компанія в ЗМІ;
- Консенсус з політичними партіями і різними верствами суспільства.

Дуже важливо залучити громадськість до процесу прийняття рішень для того, щоб народ не сприйняв реформу, як нав'язану урядом, а усвідомив необхідність змін задля блага майбутнього країни. Після того, як визначиться державна структура, відповідальна за реформу, треба постаратися досягти максимальної гласності та участі громадянського суспільства в реформі. У Грузії розробка нового закону місцевого самоврядування було покладено на Міністерство регіонального розвитку та інфраструктури, і відразу була створена Громадська Рада при міністрах.

В робочих групах Ради були представлені до 60 неурядових організацій та експертів з різних галузей. Обговорення законопроекту проводились у всіх регіонах, було проведено більше тисячі зустрічей з населенням. Незважаючи на інформаційну компанію в ЗМІ, ми не змогли залучити достатню увагу, тому було дуже складно перекопати парламент, коли проти проекту вступила частина політичних сил і церкві. Тому важливо спробувати досягти консенсусу з політичними партіями і різними верствами суспільства, – адже противники нововведень завжди були і будуть. Тим більше, якщо справа стосується територіальної реформи, коли крім консерватизму у бюрократії з'являється страх втратити робочі місця. Треба постаратися, щоб реформа була менш болючою для службовців самоврядування [1].

Для Грузії, як і для України та інших країн з нестабільною суспільно-політичною ситуацією, особливо важливо врахувати фактор, що з ростом чисельності жителів в муніципалітеті зменшується активність участі громадян в процесах представницької демократії, наприклад, у виборах (див. рис. 2).

#### З ростом чисельності жителів в муніципалітеті активність участі в процесах представницької демократії зменшується і збільшуються масові форми прямої участі Середня активність виборців на місцевих виборах 2014 р., %

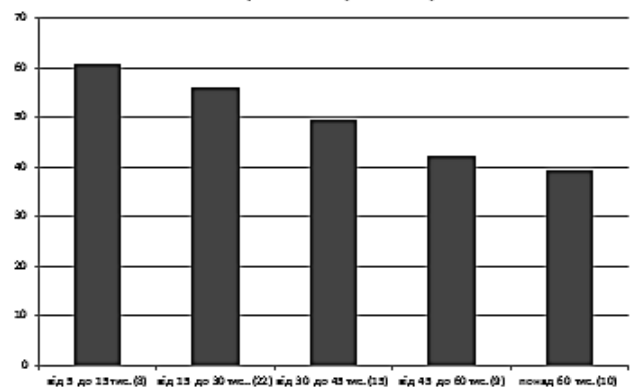


Рис. 2. Залежність активності участі в процесах представницької демократії від чисельності жителів

Паралельно, збільшуються такі форми громадської активності, як демонстрації, масові акції і тому подібні. Тому, в пострадянських країнах, що почали будівництво місцевої демократії, пріоритетним має бути зміцнення довіри до демократичних інститутів самоврядування, а не прагнення до концентрації ресурсів, шляхом створення дуже великих самоврядних одиниць [2, с. 12].

Треба врахувати, що результати багатьох досліджень, проведених в європейських країнах, також вказують на те, що економічна ефективність муніципалітетів не завжди залежить від їх розміру. Ми вважаємо, що оптимальним є пошук «золотої середини» між районним і сільським рівнями, замість яких можна утворити новий, єдиний муніципальний рівень, не лякаючись перегляду існуючих адміністративних кордонів в світлі нових реалій. За результатами багатьох досліджень, оптимальним для становлення місцевої демократії можна вважати кількість населення від п'ятнадцяти до тридцяти п'яти тисяч жителів в муніципалітеті, мінімальний же поріг від п'яти до восьми тисяч, залежно від специфічних факторів конкретної країни (див. рис. 3).

В даному випадку сума зовсім не дорівнює кількості доданків, навіть навпаки: після певної межі починають надмірно зростати адміністративні витрати і падає ефективність. Як показав досвід Грузії, надто великий муніципалітет, сам по собі, не більше ефективний у наданні громадських послуг населенню, так як пов'язаний з неминучими проблемами адміністрування, для вирішення яких потрібно вводити структури субмуніципального рівня [3, с. 349].

Серед очікуваних позитивних результатів такого підходу можна назвати:

- Створення умов для передачі компетенції та фінансів на нижній рівень,
- Посилення можливостей і незалежності самоврядування,
- Покращення участі громадськості в прийнятті рішень і контролю над місцевою владою,
- Зменшення бюрократичного апарату,
- «Підтягування» умов життя до міського в нових адміністративних центрах, і
- Пожвавлення суспільно-політичного і культурного життя на місцях.

До можливих складнощів треба віднести невдоволення службовців, викликане скороченням бюрократичного апарату. Головна ж складність полягає в оптимальному визначенні величини, меж та центрів нових муніципальних утворень.

Організація місцевого самоврядування і, зокрема, таке ключове питання, як визначення меж його суб'єктів вважається у демократичному суспільстві питанням, яке вирішує саме населення відповідно до передбачених законом процедур. Останніми роками в Україні триває стихійний процес, коли місцеве населення самостійно прагне утворювати громади, об'єднуючи села і селища. Однак, формування структур місцевого самоврядування лише

«знизу», на основі добровільного об'єднання локальних спільнот в громаду, на практиці призводить до заплутаних ситуацій. Більш того, в умовах пострадянського суспільства, яке втратило історичну пам'ять про самоврядування громади, воно пов'язане з багатьма ризиками і держава зобов'язана управляти процесом формування самоврядних одиниць. Цього можна досягти, якщо закон встановить чіткі критерії для утворення громад та визначення її адміністративного центру.

На формування територіальної структури місцевого самоврядування сильно впливає класична географічна проблема «центр – периферія». Центри, тобто великі міста, зазвичай володіють більш істотною економікою і ресурсами, в поєднанні з необхідною компактністю. Периферія ж являє собою сукупність розкиданих дрібних поселень, кожне з яких володіє невеликими ресурсами і населенням. Таким чином, за кількістю жителів і економічним можливостям, міста опиняються рівновеликими досить великим територіям.

Це створює своєрідний патерн територіальної структури, коли на одному управлінському рівні виявляються окремо міста і окремо об'єднання дрібних поселень – громади [4].

При утворенні нової громади, виділяються два ключові критерії, які суттєво впливають на можливість надання громадських послуг населенню – це демографічний, тобто кількість жителів, і географічний. Для цілей реформи останній критерій більш конкретно висловлює транспортна доступність адміністративного центру для населення, тобто сумарна довжина шляхів від населених пунктів до центру громади. Для практичних цілей ці два критерії ми об'єднуємо і називаємо коефіцієнтом географічно-транспортної доступності.

Практичне застосування цього коефіцієнта корисно при виборі адміністративного центру громади. Гострі суперечки можна вирішити порівнянням коефіцієнтів для кожного з кандидатів і отримати об'єктивну відповідь, який з них є більш доступним в транспортному відношенні для більшої частини населення.

Для теоретичного прикладу, візьмемо нинішній Миргородський район Полтавської області.

### Можливий шлях оптимальної реформи



Рис. 3. Можливі шляхи реформування місцевого самоврядування

Адміністративним центром району є Миргород, однак, саме місто до складу району не входить. До речі, тут розташований символ багатовікової дружби грузин і українців – Меморіальний музей грузинського поета Давида Гурамішвілі. У складі району дев'яносто вісім населених пунктів, які об'єднані в 2 селищних та двадцять три сільських рад. У всіх сільських рад населення нечисленне і, в середньому, становить до тисяча семисот осіб. Припустимо, виникла ідея, замість одинадцяти дрібних сільських територіальних рад створити більш потужну громаду в межиріччі річок Хорола і Псла, в якій будуть жити до сімнадцяти тисяч жителів. Як вибрати центр цього гіпотетичного муніципалітету? Зазвичай, поширені посилення на традиційні, історичні межі місцевих громад та на їх соціокультурні центри. В реальності ж важлива географічна компактність, що дозволяє говорити про наявність сформованого локального співтовариства з розвиненими горизонтальними зв'язками, загальними економічними та іншими інтересами.

Природно, при виборі майбутнього центру громади треба враховувати історичні та культурні традиції, спираючись на менталітет населення, яке має схвалити цей вибір.

За цим критерієм у нашому прикладі найбільш підходящим є село Великі Сорочинці – колиська генія літератури Миколи Васильовича Гоголя, який прославив на весь світ Сорочинці і Миргород в своїх безсмертних творах. Сорочинський ярмарок має національний масштаб і щорічно проводиться донині. Але, можливо, людям буде зручніше, по звичці їздити в Миргород або

інший центр? Для об'єктивної оцінки найкраще порівняти коефіцієнти по відношенню до передбачуваних центрів.

Однак, треба врахувати, що чисто зовнішня, «картографічна» компактність не завжди означає територіальну єдність, якщо, наприклад, поселення розділене етнокультурними бар'єрами усередині одного, географічно чітко окресленого ареалу. Тому, територіальний суб'єкт місцевого самоврядування в ідеальному випадку характеризується ще й соціокультурною гомогенністю. Тут корисно звернутися до досвіду формування місцевих спільнот в західній цивілізації, з якою наші народи мали культурні зв'язки в минулому, але згодом були насильно відірвані від історичного процесу.

Наведемо ще один приклад практичного застосування коефіцієнту, в разі самоврядного міста. При якому розмірі міста виникає потреба його внутрішнього адміністративного поділу? Низький показник КГТД вказує на необхідність адміністративно-територіальної деконцентрації структури місцевої влади, як це зроблено у випадку мегаполісу Тбілісі, який поділений на 6 районів, з адміністраціями в кожному з них.

**Висновки.** Підсумовуючи слід зазначити, що досвід реформування місцевого самоврядування у Грузії може в значній мірі використовуватися в Україні. В рамках дослідження досвіду виділяються два ключові критерії, які важливі при формуванні місцевих громад – це демографічний, тобто кількість жителів, і географічний. Для практичних цілей ці два критерії об'єднуються під назвою коефіцієнт географічно-транспортної доступності.

## Список літератури:

1. Варченко Іван. Реформи в Грузії 2004-2012 років: уроки для України / Іван Варченко // Електронний ресурс. – [Режим доступу] [https://lb.ua/blog/ivan\\_varchenko/283375\\_reformi\\_gruzii\\_20042012\\_rokiv.html](https://lb.ua/blog/ivan_varchenko/283375_reformi_gruzii_20042012_rokiv.html)
2. Хуснутдінов О. Місцеве самоврядування: історія та сучасність [Текст] / О. Хуснутдінов // Зовнішні справи. – 2010. – № 3-4. – С. 10-18
3. Корнієнко М. Місцеве самоврядування: системний аналіз [Текст] / М. Корнієнко // Право України. – 2013. – № 3-4. – С. 343-352.
4. Ференс Б. Реформи в Грузії: міфи та реальність / Б. Ференс // Електронний ресурс. – [Режим доступу]. <http://www.pravda.com.ua/columns/2012/04/17/6962851/>

**Бакрадзе Л.М.**

Межрегиональная академия управления персоналом

## РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГРУЗИИ: ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ

### Аннотация

В статье исследуется история реформирования местного самоуправления в Грузии. Отмечается, что реформирование произошло в несколько этапов. На первом этапе временно были введены законодательные ограничения на количество рабочих и фонд заработной платы в муниципалитетах. Для максимальной справедливости и объективности процесса сокращения местной бюрократии был введен тестовый экзамен при аттестации государственных служащих, а также, в рамках конкурса при приеме на работу. На втором этапе были четко разделены полномочия между центральными и местными властями, намечены задачи финансовой децентрализации и осуществлены выборы местного самоуправления. В дальнейшем был введен институт местных уполномоченных на территориях бывших единиц самоуправления. В статье также анализируются два ключевых критерия, которые существенно влияют на возможности предоставления общественных услуг населению – это демографический, то есть количество жителей, и географический. Используется коэффициент географически транспортной доступности. Акцентируется внимание на важность привлечения общественности к процессу принятия решений.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, реформирование, децентрализация, муниципалитет, представительская демократия, социально-политическая ситуация.

**Bakradze L.M.**

Interregional Academy of Personnel Management

## **REFORMING LOCAL SELF-GOVERNMENT IN GEORGIA: EXPERIENCE FOR UKRAINE**

### **Summary**

The article examines the history of reforming of local government in Georgia. It is noted that the reforming occurred in several stages. In the first stage, had to temporarily introduce a legislative limit on the number of workers and payroll in the municipalities. It was introduced the test examination for certification of civil servants for maximum fairness and objectivity of the process of reducing the local bureaucracy and in the framework of the competition when applying for work. On the second stage there were clearly divided powers between the central and local authorities, outlined the objectives of financial decentralization and carried out elections of local self-government. Then there was introduced an institution of local commissioners in the territories of the former local governments. The article also examines two key criteria that significantly affect the provision of public services to the population. This is a demographic, i.e. the number of inhabitants and geographical. It is used the coefficient of geographically-transport accessibility. The article focuses on the importance of involving the public in the decision-making process.

**Keywords:** local self-government, reforming, decentralization.