





Співпраця ЄС та Грузії у реформуванні місцевого самоврядування: виклики та перспективи

Богдан О. Федірко  1*

¹ Національний університет «Львівська політехніка» (Україна). Аспірант кафедри політології та міжнародних відносин.

* Автор-кореспондент, e-mail: bohdan.o.fedirko@lpnu.ua

СТАТТЯ	АНОТАЦІЯ
<p>Дослідницька</p> <p>DOI: 10.70651/3041-2498/2025.3.03</p> <p>Авторське право © 2025 автора</p>  <p>Цей твір ліцензовано на умовах Ліцензії Creative Commons «Із Зазначенням Авторства – Некомерційна 4.0 Міжнародна» (CC BY-NC 4.0).</p> 	<p>Метою цього дослідження є аналіз впливу Європейського Союзу на процес реформування місцевого самоврядування в Грузії, оцінка ефективності впроваджених змін, виявлення основних проблем і викликів, з якими зіштовхуються місцеві органи влади в процесі реформ, а також визначення ролі ЄС у цьому процесі. Зокрема, дослідження має на меті визначити вплив зовнішніх та внутрішніх чинників на успіх реформ, роль міжнародної підтримки, а також оцінити перспективи та можливості подальшого розвитку реформ місцевого самоврядування в Грузії. Для дослідження впливу ЄС на реформу місцевого самоврядування в Грузії використовуються кілька методів. Системний підхід дозволяє розглядати реформи як частину загальної системи місцевого управління, включаючи взаємодію національних і місцевих органів влади, ЄС, громадянського суспільства та міжнародних партнерів. Контент-аналіз фокусується на вивченні публікацій у ЗМІ, звітів і офіційних заяв для виявлення основних тенденцій та підходів у публічних дискурсах. За допомогою метод аналізу досліджується взаємодія Грузії та ЄС для з'ясування механізмів співпраці та ролі різних зацікавлених сторін у реалізації реформ. У статті розглянуто ключові особливості процесу децентралізації та реформування системи місцевого самоврядування в Грузії, проаналізовано етапи й результати проведених змін. Висвітлено напрями співробітництва Грузії з Європейським Союзом в межах децентралізаційних трансформацій, а також окреслено провідні інструменти впливу ЄС на розвиток системи місцевого самоврядування. Особливу увагу приділено як зовнішнім, так і внутрішнім викликам, що виникають у процесі такої взаємодії. Запропоновано рекомендації, покликані підвищити дієвість реформ і наблизити грузинську систему місцевого самоврядування до європейських стандартів.</p> <p>КЛЮЧОВІ СЛОВА</p> <p>місцеве самоврядування, децентралізація, Грузія, ЄС, реформа місцевого самоврядування, Східне партнерство, Асоційоване тріо.</p>



Cooperation Between the EU and Georgia in Local Self-Government Reform: Challenges and Prospects

Bohdan Fedirko  ¹*

¹ Lviv Polytechnic National University (Ukraine). PhD Student at the Department of Political Science and International Relations.

* **Corresponding Author**, e-mail: bohdan.o.fedirko@lpnu.ua

ARTICLE INFO

ABSTRACT

Research Article

DOI:

[10.70651/3041-2498/2025.3.03](https://doi.org/10.70651/3041-2498/2025.3.03)

Copyright © 2025
by author



This is an open access journal and all published articles are licensed under a Creative Commons Attribution – NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)



The purpose of this study is to analyze the impact of the European Union on the local self-government reform process in Georgia, assess the effectiveness of the changes implemented, identify the main problems and challenges faced by local authorities during the reform process, and determine the role of the EU in this process. Specifically, the study aims to identify the influence of external and internal factors on the success of the reforms, the role of international support, and evaluate the prospects and opportunities for further development of local self-government reforms in Georgia. The research employs several methods to investigate the EU's impact on local self-government reform in Georgia. The systems approach allows for examining the reforms as part of the broader local governance system, including the interaction between national and local authorities, the EU, civil society, and international partners. Content analysis focuses on studying publications in the media, reports, and official statements to uncover key trends and approaches in public discourses. The analysis method investigates the interaction between Georgia and the EU to understand the cooperation mechanisms and the role of various stakeholders in implementing the reforms. The article examines key features of the decentralization process and the reform of the local self-government system in Georgia, analyzing the stages and outcomes of the changes made. It highlights the areas of cooperation between Georgia and the European Union within the framework of decentralization transformations, as well as outlines the primary EU influence tools on the development of the local self-government system. Particular attention is given to both external and internal challenges that arise during such interactions. Recommendations are proposed to enhance the effectiveness of the reforms and bring the Georgian local self-government system closer to European standards.

KEYWORDS

local self-government, decentralization, Georgia, EU, local self-government reform, Eastern Partnership, Associated Trio.

1. Вступ

Європейський Союз відіграє важливу роль у процесі реформування місцевого самоврядування в Грузії, сприяючи зміцненню демократичних інституцій, децентралізації влади та покращенню якості управління на місцевому рівні. У межах політики Східного партнерства, Асоційованого тріо та Угоди про асоціацію між Грузією та ЄС здійснюється фінансова, технічна та консультативна підтримка, що спрямована на підвищення ефективності місцевого управління, прозорості прийняття рішень і посилення громадської участі в процесах врядування.

Однак, попри значні досягнення, процес реформування місцевого самоврядування стикається з численними викликами. Політична нестабільність, централізаційні тенденції, недостатня інституційна спроможність муніципалітетів, а також соціально-економічна нерівність між регіонами перешкоджають ефективному впровадженню реформ. Важливим зовнішнім фактором залишається вплив російської федерації, який проявляється у спробах дестабілізації політичного курсу Грузії та стримуванні її інтеграційних прагнень.

У цьому контексті дослідження впливу ЄС на реформування місцевого самоврядування є актуальним та необхідним для оцінки ефективності європейських ініціатив, визначення основних бар'єрів у процесі децентралізації та пошуку оптимальних механізмів подальшого розвитку місцевого управління. Аналіз досвіду Грузії також може бути корисним для інших держав Східного партнерства, що перебувають на шляху європейської інтеграції.

2. Огляд літературних джерел

Проблематиці реформування системи місцевого самоврядування в Грузії присвячені наукові праці наступних зарубіжних науковців, зокрема Чічінадзе Б. [3], Мелуа Д. [7], Джібуті М. [5], Жгенті М. [4], Канделакі К., Лосаберідзе Д., Мелашвілі І., Шергелашвілі Т. [6]. До вітчизняних дослідників проблематики реформування місцевого самоврядування в Грузії слід віднести Скорупську А. [8], Ворона П. [1]. Серед українських дослідників проблематикою дослідження питань реформування системи місцевого самоврядування в рамках Східного партнерства займалися Турчин Я., Івасечко О., Цебенко О., Сухорольська, І., Рослонь Д. [2]. Більш детального дослідження потребує питання сильних та слабких сторін співпраці Європейського Союзу та Грузії на шляху реформування системи місцевого самоврядування, опрацювання викликів та можливостей процесу.

3. Постановка завдання

Метою цієї статті є дослідження впливу Європейського Союзу на реформування місцевого самоврядування в Грузії, зокрема в контексті процесу децентралізації та розвитку місцевих інститутів. Стаття має на меті оцінити роль ЄС у стимулюванні реформ через фінансову, технічну та консультативну підтримку, а також вивчити ефективність впроваджених змін на рівні муніципалітетів. Окрім того, дослідження спрямоване на виявлення основних викликів, з якими стикається Грузія під час реформування місцевого управління, таких як політична нестабільність, централізаційні тенденції та вплив зовнішніх факторів, зокрема росії.

Завдання полягає у аналізі механізмів, через які ЄС взаємодіє з Грузією в рамках реформ місцевого самоврядування, та визначенні можливостей для подальшого розвитку даного процесу, а також напрацюванню рекомендацій розвитку співпраці, що може слугувати корисним для інших країн Асоційованого тріо та Східного партнерства.

4. Методи та матеріали

Для аналізу співпраці ЄС та Грузії у реформуванні місцевого самоврядування було використано загальнонаукові методи індукції та дедукції, аналізу та синтезу, а також систематизації та узагальнення. Особливу увагу приділено нормативно-правовій базі, що регулює місцеве самоврядування, зокрема Кодексу про місцеве самоврядування Грузії та Європейській хартії місцевого самоврядування, законодавчим та нормативно-правовим актам Грузії у сфері місцевого самоврядування, звітам про хід реалізації реформи, а також аналітичним

оглядам міжнародних організацій щодо результатів реформування місцевих органів влади. Дослідження ґрунтувалось на огляді наукових праць, які стосуються реформування місцевого самоврядування, децентралізації та розвитку регіонів Грузії у контексті євроінтеграції. Особливу увагу було приділено оцінці ефективності програм технічної допомоги та фінансування, що надаються Європейським Союзом, зокрема в рамках Східного партнерства та Програми ЄС для зміцнення інституційної спроможності місцевих органів влади.

5. Результати та обговорення

Протягом останніх десятиліть система місцевого самоврядування в Грузії зазнала суттєвих перетворень, що дозволили країні відійти від централізованої радянської моделі та закласти основи для більш децентралізованої форми управління. Перші спроби розробити законодавче підґрунтя почалися у 1990-х роках, однак на практиці органи місцевого самоврядування залишалися залежними від «регіональних адміністрацій», підпорядкованих центральній владі. Цей період характеризувався передусім формальними кроками з розробки правових актів, а також відсутністю чіткої політичної волі посилювати роль муніципальних утворень.

Зміни стали більш виразними після «Революції троянд», коли новий уряд задекларував місцеве самоврядування одним із пріоритетних напрямів реформ. Під тиском вимог демократизації та зростанням суспільних очікувань розпочалося перше суттєве переформатування на місцевому рівні: упорядковувався адміністративно-територіальний поділ, розширювався спектр повноважень муніципалітетів і зміцнювалася їхня фінансова база. Ключову роль у формуванні сучасної нормативної системи відіграв закон «Про місцеве самоврядування» 2006 року [10].

Він частково усталив адміністративно-територіальний устрій, визначивши базові інституційні механізми діяльності органів місцевої влади, зокрема сферу компетенції муніципальних рад (сакребуло) та виконавчих органів (мери або гамгебелі). Цим законом 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. Зазначений закон також передбачав оптимізацію муніципалітетів, що дало змогу об'єднати дрібні територіальні одиниці та створити більш дієздатні адміністративні структури [1, с. 67].

Подальше поглиблення реформи відбулося у 2014 році, коли було ухвалено кодекс місцевого самоврядування (Local Self – Government Code), який суттєво перезавантажив діючу нормативну базу. Окрім уточнення повноважень представницьких і виконавчих органів, в кодексі особливу увагу було приділено розширенню фінансової автономії муніципалітетів та впровадженню принципів прозорості. Передусім це проявилось у збільшенні джерел власних надходжень для місцевих бюджетів та запровадженні механізмів «фінансового вирівнювання», покликаних зменшити диспропорції між більш та менш розвиненими районами. Поряд із цим, законодавчі нововведення сприяли посиленню громадської участі, зобов'язавши органи місцевої влади забезпечувати відкритість засідань, публікувати ключові фінансові документи та створювати умови для зворотного зв'язку з населенням [10].

Поряд з законодавчими змінами в Грузії формувалась своя, унікальна система місцевого самоврядування. Враховуючи наслідки війни з російською федерацією та наявність непідконтрольних територій Абхазії та Південної Осетії було сформовано муніципалітети у вигнанні. Поняття «муніципалітет у вигнанні» – це місцевий орган влади, який було обрано ще до окупації, а після захоплення території він був змушений переміститися. Наразі такі муніципалітети не мають власних джерел фінансування й отримують трансферти з державного бюджету, призначені на утримання освітніх і культурних закладів у компактних місцях проживання переселенців. Збереження цих «муніципалітетів у вигнанні» підкріплене вірою грузинського суспільства в те, що повернення до рідних домівок усе ж стане можливим, і тоді постане потреба відновлення роботи законно обраної місцевої влади.

На подальших етапах, від 2015 року дотепер, реформа місцевого самоврядування розвивається переважно у напрямі конкретизації та вдосконалення чинних норм. Регулярні зміни до Кодексу (як наприклад, у 2015, 2017 та 2019 роках) торкалися питань доброчесності, антикорупційних заходів, розширення компетенцій муніципалітетів у різних секторах та впровадження електронних інструментів врядування. Важливим чинником прогресу стала і

підтримка міжнародних організацій (ЄС, GIZ, USAID, UNDP), які забезпечували навчальні програми для службовців, технологічні рішення для підвищення прозорості та консультації щодо гармонізації грузинського законодавства з європейськими стандартами [13, с. 21].

У контексті реформування місцевого самоврядування в Грузії значний вплив мають не лише внутрішні законодавчі акти та державні програми, а й низка міжнародних ініціатив. Важливе місце серед них посідає угода про асоціацію між Грузією та Європейським Союзом, підписана 2014 року. Цей документ окреслює пріоритети впровадження демократичних інституцій і належного врядування, зокрема й на місцевому рівні. У розділах угоди, присвячених реформам публічного управління, містяться положення про фінансову автономію муніципалітетів, відкритість діяльності місцевих органів і посилену участь громадян у місцевих політиках. У поєднанні з принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, до якої Грузія приєдналася раніше, це формує нормативну основу для дотримання стандартів прозорості та підзвітності муніципалітетів [11].

Важливу роль у процесі реформування місцевого самоврядування відіграє програма «EU4Georgia», у межах якої реалізуються тематичні проекти, спрямовані на вдосконалення інституційної спроможності муніципалітетів, поліпшення бюджетного планування та розвиток електронного врядування. Учасниками цих проектів виступають і державні органи, і громадські організації, які отримують методологічну, експертну та фінансову підтримку. Додатковий імпульс забезпечує міжнародна ініціатива «Відкритий уряд» (Open Government Partnership), до якої Грузія долучилася з метою поглиблення прозорості й підзвітності державних структур. У рамках цієї платформи розробляються національні плани дій, що передбачають використання інноваційних рішень для підвищення доступності інформації, відкритих баз даних та активізації комунікації між громадянами та органами влади [12].

Ще однією важливою програмою співпраці Грузії та ЄС в сфері реформування системи місцевого самоврядування є Ініціатива ЄС «Східне партнерство». Програма є масштабною ініціативою Європейського Союзу, спрямована на поглиблення політичної асоціації та економічної інтеграції з низкою країн регіону Східної Європи та Південного Кавказу, серед яких Грузія. Хоча первинна мета цієї програми полягає у зміцненні демократичних інститутів і створенні сприятливих умов для торговельно-економічного співробітництва, вона також робить вагомий внесок у розвиток і реформування місцевого самоврядування в країнах-партнерах. Крім того, Східне партнерство надає можливість Грузії залучати додаткові ресурси та експертну допомогу з боку держав-членів ЄС, що підвищує якість публічного врядування на муніципальному рівні. Важливою складовою Східного партнерства є регулярні саміти та міністерські зустрічі, під час яких представники ЄС та країн-учасниць оцінюють прогрес реформ і визначають нові пріоритети на майбутнє. Для Грузії такі платформи слугують нагодою представити результати децентралізації, обговорити труднощі, а також залучити додаткову міжнародну увагу та підтримку до сфери місцевого самоврядування.

Одним із дієвих інструментів Східного партнерства є секторальні програми, які зосереджуються на різних аспектах урядування, зокрема на вдосконаленні інфраструктури, модернізації адміністративних послуг та підтримці електронного врядування. Участь грузинських муніципалітетів у таких програмах дозволяє отримувати фінансову допомогу та методологічний супровід, водночас забезпечуючи можливість обмінюватися найкращими практиками з європейськими партнерами. Завдяки цьому муніципалітети можуть проводити ефективніші закупівлі, застосовувати прозорі процедури управління бюджетом і впроваджувати ініціативи з участі громадськості в ухваленні рішень.

Завдяки залученню до Східного партнерства Грузія отримує додаткові канали комунікації з Європейським Союзом, які доповнюють уже наявні механізми співробітництва. Саме в межах цієї ініціативи грузинська влада має змогу посилювати місцеву демократію, модернізувати муніципальні служби та покращувати стандарти врядування, адже Східне партнерство забезпечує як політичний діалог, так і практичну підтримку. Сукупна дія цих чинників стимулює сталий розвиток органів самоврядування, підвищує рівень прозорості й підзвітності муніципальної влади та створює передумови для подальшої інтеграції країни в європейський простір [13, 14с.].

Поряд із ініціативою Східного партнерства важливим також є новий формат співпраці – Асоційоване Тріо, що об'єднує Грузію, Україну та Молдову і відіграє важливу роль у реформуванні системи місцевого самоврядування Грузії, сприяючи посиленню співпраці з

Європейським Союзом у сфері децентралізації та регіонального розвитку. Цей формат забезпечує доступ до європейських інструментів технічної, фінансової та експертної підтримки, що дозволяє гармонізувати місцеве законодавство з європейськими стандартами, сприяти інституційному розвитку муніципалітетів та підвищувати рівень їхньої адміністративної спроможності.

Важливим аспектом впливу Асоційованого Тріо є розвиток транскордонної співпраці, що сприяє обміну кращими практиками, створенню спільних ініціатив у сфері регіонального розвитку, цифровізації управлінських процесів та посилення енергоефективності. У контексті геополітичних викликів, включаючи агресію Росії в регіоні, Асоційоване Тріо сприяє консолідації демократичних сил, зменшенню ризиків дестабілізації та укріпленню стійкості до зовнішніх загроз через координацію реформ з ЄС. Загалом, співпраця в межах цього формату створює нові можливості для інтеграції Грузії до європейського простору.

Паралельно із цим провідні донори й міжнародні організації, зокрема USAID, GIZ та UNDP, забезпечують низку програм, спрямованих на формування дієвих механізмів місцевого врядування. Так, ініціатива Агентства США з міжнародного розвитку «Good Governance Initiative (GGI)» присвячена питанням покращення управлінських процесів і боротьби з корупцією, а також оптимізації структури муніципалітетів і впровадження принципів ефективного фінансового менеджменту. Німецька організація GIZ концентрується на поглибленні адміністративної спроможності шляхом розроблення систем моніторингу ефективності діяльності місцевих органів влади, наданні консультативної підтримки в розробці стратегічних документів та навчанні керівного складу муніципалітетів. У свою чергу, ПРООН реалізує проекти з розбудови сталих громад і розширення соціально-економічних можливостей сільських та гірських районів, а також сприяє гендерній рівності та захисту довкілля на місцевому рівні [4, с. 19–20].

У сукупності ці програми й документи створюють комплексну основу для побудови в Грузії сучасної та ефективної системи місцевого самоврядування, наближеної до європейських стандартів. Вони забезпечують передачу найкращих практик, методик та інструментів управління, одночасно сприяючи підзвітності й прозорості органів влади. Крім того, завдяки прямій взаємодії з міжнародними партнерами та фінансовій підтримці донорів у країні посилюється потенціал муніципалітетів, що особливо важливо для розвитку віддалених і вразливих територій.

Пріоритетними напрямками співпраці Європейського Союзу з Грузією у сфері місцевого самоврядування є підтримка процесу децентралізації та зміцнення автономії місцевих органів влади, сприяння економічному розвитку регіонів через стимулювання малого та середнього бізнесу, покращення інфраструктури та створення робочих місць. Важливим аспектом є зміцнення місцевої демократії та підвищення рівня громадської участі в управлінських процесах, що сприяє прозорості та ефективності прийняття рішень. Значну увагу приділено цифровізації місцевого самоврядування, розвитку інструментів електронного урядування та підвищенню якості надання адміністративних послуг.

ЄС також сприяє інституційному розвитку місцевих органів влади через навчальні програми, обмін досвідом та фінансування ініціатив, які спрямовані на посилення спроможності муніципалітетів у реалізації реформ.

Одним із ключових напрямів співпраці між Грузією та Європейським Союзом у сфері місцевого самоврядування є гармонізація законодавства та впровадження європейських стандартів децентралізації. Після підписання Угоди про асоціацію Грузія взяла на себе зобов'язання наближати національну правову базу до норм ЄС, що передбачає забезпечення належної фінансової автономії муніципалітетів, розширення їхніх повноважень і розвиток місцевої демократії. Здійснюючи ці заходи, уряд країни орієнтується на принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, які закріплюють автономію територіальних громад, їхнє право на власну компетенцію та відповідне матеріальне забезпечення.

У межах практичної реалізації реформ Грузія й ЄС проводять спільні навчальні та консультативні програми, спрямовані на підвищення адміністративної спроможності муніципалітетів. Європейські експерти залучаються до розробки та вдосконалення нормативних актів, у тому числі тих, що стосуються прозорості в управлінні, механізмів громадського контролю й антикорупційної діяльності. Важливий акцент робиться на вдосконаленні процесів формування і використання місцевих бюджетів, зокрема запровадженні

принципів ефективного фінансового менеджменту та застосуванні інструментів фіскального вирівнювання.

Значну роль у розбудові системи місцевого самоврядування відіграють фінансово-технічні проекти ЄС, інтегровані в ширший формат співробітництва, як наприклад вже згадана програма «EU4Georgia». Ці ініціативи передбачають як пряму фінансову підтримку муніципальних проектів, так і надання грантів на розвиток інфраструктури, електронного врядування та інклюзивних публічних послуг. У такий спосіб стимулюється участь органів самоврядування у розв'язанні нагальних соціально-економічних проблем та створюються можливості для залучення громадськості до процесів ухвалення рішень на місцях.

Крім того, у рамках співпраці з ЄС розвиваються ініціативи, спрямовані на сприянні громадській участі та цифрової трансформації. Європейські партнери надають консультативну допомогу в переході муніципалітетів на сучасні інформаційні системи, що полегшує доступ громадян до адміністративних послуг і посилює прозорість діяльності місцевої влади. Розвиваються платформи для залучення громадян та громадських організацій до формування органів місцевого самоврядування, проведення моніторингу, організації публічних консультацій і слухань, тощо. Така взаємодія водночас сприяє підвищенню професійної компетенції муніципальних службовців, що є невід'ємною умовою сталого впровадження реформ [1, с. 21–22].

Ключовими інструментами Європейського Союзу з підтримки реформ місцевої влади у Грузії є фінансова та технічна допомога в межах програм, спрямованих на децентралізацію, розвиток місцевого самоврядування та посилення його інституційної спроможності. Зокрема, значну роль відіграє Європейська ініціатива для розвитку місцевого самоврядування, яка надає фінансування для покращення інфраструктури, підвищення якості муніципальних послуг та впровадження інноваційних рішень. Важливим інструментом є Програма технічної допомоги та обміну інформацією (TAIEX), що забезпечує експертну підтримку у розробці нормативно-правової бази та адаптації європейських стандартів управління на місцевому рівні. Інструмент європейського сусідства (ENI) надає гранти та фінансування проектів, спрямованих на сталий розвиток регіонів, енергоефективність та цифровізацію муніципальних послуг. Крім того, важливу роль у розвитку місцевого самоврядування відіграють програми Twinning, які забезпечують обмін досвідом між грузинськими муніципалітетами та органами місцевої влади країн ЄС, сприяючи запозиченню найкращих практик управління.

У межах розширення співпраці між Грузією та Європейським Союзом застосовується комплекс інструментів контролю й впливу, покликаних забезпечити сталий розвиток системи місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів.

Насамперед такі механізми реалізуються через правові та фінансові зобов'язання, узяті Грузією в рамках угоди про асоціацію з ЄС і принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Зокрема, грузинська сторона повинна впроваджувати законодавчі зміни, що гарантують прозорість та підзвітність муніципалітетів, а також демонструвати дотримання вимог фінансової автономії та демократичної процедури ухвалення рішень. Дотримання цих положень відстежується через регулярні моніторингові місії, оцінювання виконання «дорожніх карт» і стратегічних планів, а також у межах формальних консультацій і звітів про виконання Угоди про асоціацію.

Важливу роль відіграють фінансові інструменти, за допомогою яких ЄС може не лише стимулювати, а й прямо впливати на якість і швидкість реформ на місцевому рівні. Наприклад, у рамках програм «EU4Georgia» або інших ініціатив передбачається надання грантів, кредитів і технічної допомоги, однак ці ресурси зазвичай прив'язані до конкретних показників результативності. Якщо місцеві органи влади не досягають передбачених цілей або порушують демократичні норми та принципи прозорості, обсяги фінансування можуть бути скорочені або проекти припинені. Аналогічно у випадках, коли муніципалітети демонструють високий рівень імплементації європейських стандартів, вони отримують додаткові можливості щодо подальшого фінансування й участі в міжнародних партнерських мережах.

Політичні інструменти, які Європейський Союз застосовує для впливу на розвиток системи місцевого самоврядування в Грузії, формуються довкола двосторонніх угод, регулярних діалогів та механізмів нагляду за виконанням демократичних зобов'язань. Насамперед ідеться про Угоду про асоціацію між Грузією та ЄС, що встановлює чіткі політичні критерії та передбачає моніторинг з боку європейських інституцій щодо питань децентралізації, прозорості й

підзвітності місцевої влади. Ще одним важливим механізмом є залучення Грузії до ініціативи «Східне партнерство», у межах якої відбуваються періодичні саміти та міністерські зустрічі. Одним із дієвих політичних інструментів залишається «умовність» (conditionality), коли можливість отримання різноманітних вигод, як наприклад, розширеного доступу до ринків, технічної допомоги, участі в певних програмах ЄС, безпосередньо залежить від ступеня виконання вимог щодо вдосконалення системи врядування та дотримання демократичних принципів. Таку логіку «заохочень і застережень» застосовують на переговорах із грузинською стороною зокрема й у контексті поліпшення ситуації на муніципальному рівні.

Важливим важелем впливу є експертна та консультативна взаємодія, організована через регулярні зустрічі з представниками органів самоврядування, проведення семінарів, тренінгів та ознайомчих візитів до країн-членів ЄС. Завдяки цим заходам грузинські фахівці переймають передовий досвід із питань планування бюджету, залучення громади до місцевої політики та боротьби з корупцією на муніципальному рівні. Одночасно експертні групи ЄС здійснюють моніторинг ходу реформ і надають рекомендації стосовно подальшого вдосконалення системи управління. Таким чином, поєднання правових вимог, фінансових умов, політичних важелів та консультативного супроводу дозволяє ЄС ефективно впливати на темпи та напрям розвитку місцевого самоврядування в Грузії, спонукаючи до послідовної демократизації та децентралізації владних повноважень [13, с. 12–14].

Процес реформування місцевого самоврядування в Грузії, який здійснюється у співпраці з Європейським Союзом, супроводжується широким спектром зовнішніх і внутрішніх викликів. На міжнародному рівні розвиток децентралізації ускладнюють геополітичні суперечності, загрози безпеці. Водночас внутрішні чинники, від недостатньої інституційної спроможності муніципалітетів до корупційних ризиків і залежності місцевих еліт від центрального уряду гальмують впровадження європейських стандартів у повсякденну практику місцевого самоврядування.

Таблиця 1. Зовнішні та внутрішні виклики співпраці ЄС та Грузії у сфері реформування місцевого самоврядування

Зовнішні виклики	Внутрішні виклики
Геополітична нестабільність в регіоні	Обмежена інституційна спроможність муніципалітетів
Динаміка ухвалення рішень та прогресу в діалозі між Грузією та ЄС	Залежність місцевих еліт від центральної влади
Глобальні економічні та політичні кризи	Корупційні ризики та непрозорість у прийнятті рішень
Інтеграційні чинники	Нерівномірний економічний розвиток регіонів
Слабкість інструментів ЄС в умовах політичної невизначеності Грузії	Скорочення індексу демократії та євроінтеграційних реформ
Переважаючий російський вплив в грузинській політиці	Обмежена управлінська культура та нестача стратегічних підходів

Перелічені зовнішні та внутрішні виклики створюють ускладнюють взаємодію Грузії та Європейського Союзу в процесі успішного реформування місцевого самоврядування. Саме тому досягнення тривалих і відчутних результатів вимагає комплексного підходу, що сполучає міжнародну (зокрема, європейську) підтримку з послідовними реформами всередині країни, спрямованими на формування належних інституційних умов і відповідної управлінської культури на муніципальному рівні [7, с. 19–20].

Процес реформування системи місцевого самоврядування в Грузії демонструє водночас позитивні зрушення та труднощі в їхній реалізації. Протягом останніх двох десятиліть ухвалювалася низка законодавчих актів і урядових програм, спрямованих на децентралізацію влади та посилення ролі муніципалітетів. Активна участь Європейського Союзу має значний вплив на процес децентралізації проте не завжди нівелює вплив внутрішніх і зовнішніх чинників.

Багатовекторна співпраця між Європейським Союзом та Грузією у сфері реформування місцевого самоврядування характеризується як позитивними чинниками, що сприяють розвитку, так і структурними викликами, які ускладнюють ефективність впровадження реформ. З метою комплексного дослідження впливу цієї взаємодії на процеси децентралізації та інституційного зміцнення місцевої влади було застосовано метод SWOT-аналізу, що дозволяє

всебічно оцінити сильні та слабкі сторони співпраці, а також потенційні можливості та загрози в контексті євроінтеграційних прагнень Грузії.

Таблиця 2. SWOT аналіз співпраці ЄС та Грузії у сфері реформування місцевого самоврядування

S – Сильні сторони	W – Слабкі сторони
<ul style="list-style-type: none"> - Політична підтримка на найвищому рівні. - Поступова децентралізація повноважень. - Фінансова підтримка з боку міжнародних партнерів. - Поліпшення прозорості та залучення громадськості. 	<ul style="list-style-type: none"> - Нерівномірність інституційної спроможності муніципалітетів. - Залежність від центральної влади та політизація місцевих еліт. - Корупційні ризики й брак прозорості на місцях. - Неузгодженість реформ і слабка послідовність у їх реалізації.
O – Можливості	T – Виклики
<ul style="list-style-type: none"> - Поглиблення європейської інтеграції та політичного співробітництва. - Завершення процесу децентралізації та розвиток регіонального управління. - Формування стійких демократичних інституцій. - Зміцнення регіональної стабільності та безпеки. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ризик припинення фінансової та технічної підтримки. - Загроза згорання децентралізаційних реформ через політичну нестабільність. - Послаблення євроінтеграційного курсу та демократичних процесів. - Соціальна напруга та політичний опір реформам.

Аналізуючи сильні та слабкі сторони процесу реформування та беручи до уваги чинники впливу ЄС на процес децентралізації можна запропонувати рекомендації щодо посилення ролі ЄС у реформуванні місцевого самоврядування в Грузії.

У контексті триваючих перетворень місцевого самоврядування в Грузії доцільним видається системний підхід, що охоплює водночас інституційну, фінансово-економічну та соціальну складову. Насамперед доцільно зміцнити інституційну спроможність муніципалітетів через *запровадження цілеспрямованих програм навчання та підвищення кваліфікації чиновників з країнами ЄС*. Такий крок забезпечить належне управління проектами, ефективне стратегічне планування й оперативне реагування на потреби громади. Водночас важливо просувати механізми прозорості та підзвітності, що передбачають розширення практик відкритих даних, розвиток електронних сервісів та формалізацію процедур громадського контролю.

Врахування регіональної специфіки та розробка індивідуальних стратегій розвитку – адаптація реформ до особливостей різних регіонів Грузії, зокрема таких як Аджарія, Самцхе-Джавахеті та районів, що межують із тимчасово окупованими територіями, з метою забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку та зниження політичних ризиків. ЄС може сприяти цьому шляхом підтримки регіональних стратегій розвитку та зміцнення міжрегіональної співпраці.

Посилення механізмів моніторингу використання європейських грантів і кредитів – створення ефективної системи контролю за розподілом та використанням фінансової допомоги ЄС, стимулювання співфінансування проектів місцевими органами влади, а також концентрація ресурсів на найбільш ефективних і довгострокових ініціативах для сталого розвитку муніципалітетів.

На тлі геополітичних і внутрішніх соціально-економічних викликів доцільним є *посилення інформаційної кампанії ЄС та національної єдності в умовах зміни зовнішньо-політичних векторів*. Рекомендується проводити інформаційні кампанії, які висвітлюють важливість європейських реформ і чітко пояснюють вигоди від інтеграції до ЄС. Це допоможе зберегти підтримку місцевими громадами європейських прагнень навіть за умов політичних коливань або тиску з боку Росії. Поширювати найкращі управлінські практики ЄС між різними муніципалітетами на регіональному рівні, напряду співпрацюючи з муніципалітетами. Зокрема, корисно створювати багатосторонні платформи обміну досвідом, де представники місцевої влади з країн ЄС могли б передавати свій успішний досвід грузинським колегам.

Розробка стратегії на випадок відхилення від європейського курсу, а саме зберігати стратегічне партнерство з ЄС, активно співпрацюючи в питаннях місцевого самоврядування та демонструючи політичну готовність до реформ навіть у складних геополітичних умовах.

Важливо підтримувати активний політичний діалог з ЄС на місцевому рівні залучаючи громадські організації, незважаючи на можливий внутрішній чи зовнішній тиск. Створити стратегію для мінімізації наслідків, якщо курс на євроінтеграцію буде тимчасово згорнутий.

6. Висновки

Реформа місцевого самоврядування в Грузії є важливим компонентом демократичного розвитку, але стикається з численними викликами. Основними внутрішніми проблемами залишаються: обмежена інституційна спроможність муніципалітетів, залежність місцевих еліт від центральної влади, корупційні ризики та непрозорість у прийнятті рішень, нерівномірний економічний розвиток регіонів, скорочення індексу демократії та євроінтеграційних реформ, обмежена управлінська культура та нестача стратегічних підходів. До цього додаються зовнішні виклики, а саме: геополітична нестабільність, динаміка ухвалення рішень та прогресу в діалозі між Грузією та ЄС, глобальні економічні та політичні кризи, інтеграційні чинники, слабкість інструментів ЄС в умовах політичної невизначеності Грузії, переважання російського впливу в грузинській політиці.

Європейський Союз застосовує комплексні механізми підтримки реформ місцевого самоврядування в Грузії, включаючи фінансові інструменти у формі грантів і кредитів, технічну допомогу, а також моніторинг виконання зобов'язань у межах Угоди про асоціацію та ініціативи Східного партнерства. Важливим елементом співпраці є забезпечення прозорості фінансування та спрямування ресурсів на спеціалізовані програми, що стимулюють структурні зміни.

Ключові напрями співпраці охоплюють реформування місцевого самоврядування з фокусом на зміцнення фінансової автономії муніципалітетів, інституційний розвиток через професійну підготовку й цифровізацію управлінських процесів, активізацію громадської участі у прийнятті рішень, удосконалення антикорупційних механізмів і гармонізацію правової бази відповідно до європейських стандартів.

Однак слабкими залишаються механізми контролю за реалізацією реформ, брак кваліфікованих кадрів та адміністративна централізація. ЄС відіграє ключову роль у підтримці реформ, впливаючи через фінансування, технічну експертизу, політичний діалог та умови для інтеграції. Основними напрямками реформ мають стати завершення децентралізації, посилення регіонального розвитку, запровадження прозорих механізмів управління, підвищення підзвітності місцевої влади та протидія зовнішньому впливу. Успішна реалізація цих змін сприятиме демократизації країни та її зближенню з європейськими стандартами врядування.

Зважаючи на вагому роль ЄС, запропоновані ключові рекомендації у реформуванні системи місцевого самоврядування Грузії, зокрема: запровадження цілеспрямованих програм навчання та підвищення кваліфікації чиновників з країнами ЄС; урахування регіональної специфіки та розробка індивідуальних стратегій розвитку; посилення механізмів моніторингу використання європейських грантів і кредитів; посилення інформаційної кампанії ЄС та національної єдності в умовах зміни зовнішньо-політичних векторів; розробка стратегії на випадок відхилення від європейського курсу.

Така взаємодія дозволить і надалі підвищувати ефективність роботи муніципалітетів, розвивати інфраструктурні та соціальні проєкти, а також стимулювати формування культури демократичного врядування. У перспективі це не лише сприятиме більшій стійкості грузинської системи місцевого самоврядування до зовнішніх та внутрішніх шоків, але й відкриє додаткові можливості для інтеграції країни в європейський простір.

References

1. Vorona, P. (2013). Vybery do orhaniv mistsevoho samovriaduvannia Hruzii – demokratyzatsiia chy tsentralizatsiia? [Elections to the local self-government bodies of Georgia – democratization or centralization?]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public Administration: Theory and Practice*, (3), 66–71. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_1_13 (in Ukraine)
2. Turchyn, Y., Ivasechko, O., Tsebenko, O., Sukhorolska, I., & Roslon, D. (2022). *Perspektyvy rozvytku initsiatyvy YeS "Skhidne partnerstvo" v umovakh heopolitychnykh vyklykiv* [Prospects for the development of the EU's "Eastern Partnership" initiative in the context of geopolitical challenges]. Lviv: Vydavnytstvo "Lvivskoi politekhniki". (in Ukraine)

3. Chichinadze, B. (2020). Characteristics of local self-government development in Georgia. *Food Industry Economics*, 12(3), 88–92. <https://doi.org/10.15673/fie.v12i3.1820>
4. Jgenti, M. (2016). *Needs analysis on decentralisation and local government in Georgia*. Partnership for Good Governance. <https://rm.coe.int/090000168078af7c>
5. Jibuti, M., & Melua, D. (2023). The European perspective of local self-government in Georgia (political economy aspects). *Bulletin of the Georgian National Academy of Sciences*, 17(3), 121–127. http://science.org.ge/bnas/t17-n3/20_Jibuti_Economics.pdf
6. Kandelaki, K., Losaberidze, D., Melashvili, I., & Shergelashvili, T. (2012). Expanded concept of the local self-government system of Georgia. *Development Research Institute of Georgia*, (2), 85. <https://bit.ly/3Wd03Zs>
7. Melua, D. (2021). *Decentralisation and local public administration reform in Georgia*. NALAS & PLATFORMA in cooperation with NALAG. <https://platforma-dev.eu/wp-content/uploads/2021/10/Status-Report-Decentralisation-and-Local-Public-Administration-Reform-in-Georgia.pdf>
8. Skorupska, A., & Zasztowt, K. (2014). Georgia's local government reform: How to escape from the Soviet past. *PISM*, 4(87), 6. [https://www.files.ethz.ch/isn/177215/PISM%20Policy%20Paper%20no%204%20\(87\).pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/177215/PISM%20Policy%20Paper%20no%204%20(87).pdf)
9. Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities. (2017). *European Charter of Local Self-Government*. <https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536>
10. Government of Georgia. (2014). *Local Self-Government Code: Organic Law of Georgia*. <https://matsne.gov.ge/en/document/download/2244429/15/en/pdf>
11. European Union, European Atomic Energy Community, & Government of Georgia. (2014). *Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part*. <https://surl.li/thnvaq>
12. European Commission. (2019). *Commission Implementing Decision on the Annual Action Programme 2019 in favour of Georgia: Action Document for EU4Georgia Integrated Territorial Development*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-11/annex2_eu4integrated_territorial_development.pdf
13. European Commission. (2022). *Evaluation of the EU's cooperation with Georgia: Final report. Public administration reform, incl. public financial management*. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/GEO%20CSE%20-%20Final%20Report%20-%20September%202022.pdf>