

МІСЦЕВА ВЛАДА

В КРАЇНАХ
ПОСТРАДЯНСЬКОГО
ПРОСТОРУ



До 25-річчя Незалежності України

МІСЦЕВА ВЛАДА
В КРАЇНАХ
ПОСТРАДЯНСЬКОГО
ПРОСТОРУ

BY THE 25TH ANNIVERSARY
OF INDEPENDENCE OF UKRAINE

**LOCAL GOVERNMENT
IN THE COUNTRIES
OF THE FORMER SOVIET UNION**

Collective monograph

General editor
Doctor of Public Administration
Petro Vorona

Poltava
PRIVATE ENTREPRENEUR SHEVCHENKO
2016

До 25-річчя Незалежності України

**МІСЦЕВА ВЛАДА
В КРАЇНАХ
ПОСТРАДЯНСЬКОГО ПРОСТОРУ**

КОЛЕКТИВНА МОНОГРАФІЯ

За загальною редакцією
доктора наук з державного управління
Петра Ворони

Полтава
ПП Шевченко
2016

УДК 342.25. «1991/2016»
ББК 67. 9(4/8) 301
М 65

Рекомендовано до друку Вченими радами Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 236/7-9 від 7 липня 2016 року)
та Полтавського національного педагогічного університету ім. В. Г. Короленка
(протокол № 12 від 16 червня 2016 року)

Колектив авторів: *д.пол.н., проф. В.А.Гошовська (1.5.1), д.держ.упр., доц. П.В.Ворона (1.5.2, 2.1, 2.3, 2.5, 2.6, 2.7.1, 2.7.2, 2.7.4, 2.7.5, 3.3), д.держ.упр., проф. І.П.Лопушинський (1.2), д.е.н., проф. Н.С.Педченко (1.3), д. держ. упр., доц. В.П.Писаренко (3.4), д. держ. упр., проф. С.Є.Саханенко (2.2), д.держ. упр., доц. В.В.Толкованов (3.5), д.е.н., проф. О.В.Чернявська (1.4), д.і.н., проф. Т.О.Шаравара (1.5.3), к.і.н., доц. О.В.Делія (1.1), к.е.н., доц. М.І.Дрогомирецька (3.1), к.е.н. В.А.Слепцов (3.2), к.е.н. В.Ю.Стрілець (1.3, 1.4), Н.А.Костіна (2.4, 2.7.3), О.Б.Мочков (2.1, 2.7.1), О.В.Полякова (2.6.2).*

Рецензенти:

Куц Юрій Олексійович – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

Попок Андрій Андрійович – доктор наук з державного управління, професор віце-президент Національної академії державного управління при Президентові України;

Серьогін Сергій Михайлович – доктор наук з державного управління, професор, директор Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Місцева влада в країнах пострадянського простору: Монографія / П. В. Ворона, М 65 В. А. Гошовська, І. П. Лопушинський, Т. О. Шаравара [та ін.] / За заг. ред. д. держ. упр. П. В. Ворони. – Полтава: ПП Шевченко, 2016. – 528 с.

ISBN 978-617-7016-16-7

У монографії висвітлюється генезис місцевої влади в країнах пострадянського простору в період від розпаду СРСР до наших днів, досліджуються особливості розвитку місцевого самоврядування в кожній з країн цього регіону, специфіка функціонування їх політичних партій та виборчих систем, історія зародження національних опозицій та їх роль у відновленні чи проголошенні державності.

Для науковців, докторантів, аспірантів, студентів магістратур, працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, усіх, хто цікавиться проблемами формування та функціонування місцевої влади та місцевого самоврядування.

**УДК 342.25. «1991/2016»
ББК 67. 9(4/8) 301**

ISBN 978-617-7016-16-7

© Колектив авторів, 2016
© ПП Шевченко, 2016

Передмова

Витоки місцевого самоврядування України та інших пострадянських країн мають глибокі історичні корені. Понад 70-річне існування тоталітарної держави Союзу Радянських Соціалістичних Республік відклало свій генетичний код на особливостях структури місцевої влади й особливо на генезисі управлінських еліт, оскільки їх формування в країні з комуністичною ідеологією, а фактично в країні державного монополізму, проходило з неухильним відслідковуванням відданості спочатку марксистсько-ленінським, згодом ще й сталінським, а потім знову марксистсько-ленінським ідеалам.

Історія тоталітарної держави завершилася виникненням на геополітичній мапі світу 15 нових молодих держав, які мали розпочати будівництво демократичних суспільств. Водночас цей процес розпочався не з чистого аркуша, на нього впливала низка досить суттєвих чинників. Серед них – зовнішньополітичний вплив, оскільки так званий правонаступник СРСР – Російська Федерація намагалась і намагається зберегти якомога більший вплив на «республіки-сестри», то через формування наддержавних структур зі своїм домінуванням (Співдружність Незалежних Держав (СНД), Митний союз, конфедерація з Республікою Білорусь) або через прямий силовий тиск і втручання (Придністров'я, Грузинсько-російський конфлікт, анексія Криму та розв'язання гібридної війни на Сході України). Тому на формування державної політики, у т.ч. на структуру органів місцевих влад, з одного боку, є великий вплив досвіду демократичних західних суспільств, а з іншого – вплив правонаступника СРСР.

До складу Радянського Союзу входили республіки, що суттєво відрізнялися за цивілізаційним поступом, етнічним складом, історичним досвідом державного будівництва. Після розпаду Радянської держави був відчутним й економічний потенціал кожної з республік (особливо ресурсний), що впливало на їх розвиток. Саме тому збереження цих потенціалів для забезпечення розвитку безпосередньо залежало від впливу національних та місцевих еліт, що, як правило, були сформовані за незначним винятком, з компартійних та комсомольських активів республік.

Як відомо, радянська влада приходила до республік через різні пропагандистські та силові методи. Шляхом репресій знищувалися духовні та ідейні авторитети, нав'язувалися інтернаціональні переконання. Тому ті частини країн (західні області України та Білорусі), що були приєднані до СРСР у результаті Пакту Молотова-Ріббентропа 1939 року й пізніше, країни Балтії були не такою мірою інфіковані комуністичною ідеологією, адже ще були живими ті люди, які ще мешкали за інших, не радянських, більш демократичних і заможних часів. У цих країнах процес становлення місцевої демократії проходить успішніше. Хоча як щеплення проти тоталітаризму є свідчення жертв радянського режиму, які пережили голодомори, психушки, політичні гоніння, репресії, етнічні чистки, концтабори тощо.

Особливістю становлення місцевих демократій є й геополітичне становище кожної з новоутворених держав, що визначається знову ж таки близькістю до європейських країн, впливом Росії, світовими транзитними шляхами.

Для того щоб зрозуміти сучасний стан держави, слід провести аналіз її історії державності. Для пострадянських країн він має багато спільних рис. Проте слід зазначити, що й в складі СРСР багато з них мали суттєві відмінності, оскільки й у складі СРСР вони стартували з різних цивілізаційних, індустріальних, ідеологічних позицій, що теж нині проглядається в їх розвитку.

Тема дослідження розвитку місцевої демократії зарубіжних (в т. ч. пострадянських) країн викликає інтерес багатьох учених. Серед них українські дослідники зарубіжного досвіду розвитку

місцевого самоврядування: Агранофф В., Алексєєв В., Бабаєв В., Баранова К., Безсмертний Р., Ганущак Ю., Дробот І., Іщенко О., Камінська Н., Ключковський Ю., Козюра І., Коліушко І., Кравченко В., Лахижа М., Лелеченко А., Лісничий В., Лопушинський І., Максименко С., Масленникова О., Пірен М., Пітцик М., Плющ Р., Пухтинський М., Тимощук В., Ткачук А., Толкованов В., Удовиченко В., Уткін Е., Шаповал В. та інші.

Дослідження зарубіжного досвіду розвитку місцевого самоврядування є одним з прикладних напрямів розвитку науки державного управління. Завдяки цим дослідженням політики, науковці, практики в змозі розробляти механізми, системи публічного управління на основі узагальнення та аналізу наявного досвіду, що ефективно спрацьовує, а не робити «чергові експерименти над країною». Процеси становлення місцевої демократії в країнах пострадянського простору є предметом дослідження зарубіжних учених, фахівців з державного управління, політологів та політиків, практиків місцевого самоврядування, серед яких Абдулаєв А., Автономов С., Аділходжаєва С., Акопян Н., Алавердян Л., Алпатов Ю., Аміджанов Б., Асадуллаєв І., Асроров І., Байменов А., Боршевський А., Гельман В., Гюлалієв М., Дадажонов М., Джалілов М., Достієв А., Дубанаєв Б., Жєнузаков Л., Євдокімов В., Іванченко А., Ісмайлов Х., Юмов А., Канашєва Ж., Кандєлакі К., Карбалєвіч В., Карімов Ш., Костакі Г., Курашвілі К., Лосабєрідзе Д., Матаєва М., Мусурманкулов Ф., Орвєлашвілі Н., Раджабов З., Сайдимов М., Сайфідінов А., Сіддіков Р., Туманян Д., Узбекули С., Хаїтов М., Хамідов Х., Чихладзе Л., Юлдашев Т. та ін.

У центрі уваги дослідників знаходяться питання демократичної трансформації систем місцевого самоврядування, їх місце в системі публічної влади країн, особливості формування адміністративно-територіального устрою, систем місцевих виборів, та особливості функціонування базових територіальних одиниць. Привертає увагу багатьох науковців питання функцій та повноважень органів місцевого самоврядування цих країн, питання правової, організаційної та фінансової автономії. Проте в працях дослідників відсутній повний системний аналіз стану місцевого

самоврядування та особливостей системи місцевих виборів у кожній з країн пострадянського простору, у т. ч. порівняно з іншими країнами пострадянського простору та з Європейською Хартією місцевого самоврядування, не виокремлено спільні риси та проблеми становлення місцевої демократії країн, що утворилися на місці тоталітарної наддержави.

На пострадянському просторі трансформаційні процеси мають свої особливості. Розпад СРСР супроводжувався реформуванням органів державної влади, створенням нових інституцій та інколи стихійною регіоналізацією, появою нових суб'єктів економічних, політичних та інших відносин (регіони, міста, округи, муніципалітети тощо), пошуком взаємовигідної моделі взаємодії-співпраці між центральною владою та регіонами, територіальними громадами населених пунктів, заснованої не на засадах диктату та підпорядкування, а на принципах партнерства та узгоджених діях. Досвід свідчить, що така модель уніфікує ці взаємовідносини незалежно від форми державного устрою¹. Проте така форма налагодження відносин «центр – громада» приживається в молодих пострадянських країнах по-різному.

Будівництво пострадянської місцевої влади на основі місцевого самоврядування орієнтувалося на низку міжнародно-правових актів, ухвалених міжнародними регіональними організаціями, що є частиною національного законодавства пострадянських країн. Це Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 року (Ради Європи), де наголошується, що місцеве самоврядування – основа демократичного ладу, право громадян брати участь в управлінні суспільними справами. Для ефективного, наближеного до громадянина управління створюються органи місцевого самоврядування, наділені реальною владою, правом ухвалення владних рішень, демократично створені з широкою автономією². Проте слід зазначи-

¹ Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навч. посіб. – К., 2010. – 232 с.

² Європейська хартія місцевого самоврядування // Рада Європи // Міжнародний документ від 15.10.1985. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036

ти, що рівень повноти здійснення права на місцеве управління, реальності впливу місцевої влади та ступінь її автономії визначають політико-ідеологічні, етнічні та економічні чинники формування державності кожної окремо взятої молоді країни.

Певну роль у формуванні цих чинників відіграла Міжпарламентська Асамблея СНД, що визнала невід'ємність прав громадян на самостійне вирішення місцевих справ через інститути місцевого самоврядування, а також потребу спільних зусиль щодо підтримки реалізації демократичних принципів і створення дієвих гарантій місцевого самоврядування. Для того, щоб координувати діяльність законодавчих органів держав-учасниць у реалізації його (місцевого самоврядування) загально визнаних принципів, у 1994 році було ухвалено Декларацію про принципи місцевого самоврядування в державах учасницях СНД. СНД як наддержавне утворення створювалося з подвійною метою – з одного боку сприяти і забезпечити цивілізоване «розлучення» республік колишнього СРСР, а з іншого – окремі держави, особливо Російська Федерація плекали надію через СНД створити механізм новітнього об'єднання пострадянських країн та втримати їх у своїй геополітичній орбіті. Тому вплив рішень асамблеї СНД на початку утворення ще мав якусь вагу, водночас згодом їх вплив почав знижатися.

Для всіх пострадянських держав, окрім держав Балтії, ця декларація мала певним чином засадничий характер, проте згодом, після затвердження національних конституцій, виникли конституційні засади функціонування місцевого самоврядування в кожній із країн.

Водночас порівняльний аналіз систем місцевого самоврядування пострадянських республік дозволяє зробити такі висновки:

– місцеве самоврядування – необхідний елемент демократичної організації державного і суспільного життя кожної з країн колишнього СРСР;

– механізми управління та самоврядування, викладені в конституціях більшості цих пострадянських країн, свідчать про відмінність місцевого управління як інститутів держави і місцевого самоврядування та громадянського суспільства і суспільства загалом;

– історичним досвідом розвитку державності в середньо-азійських республіках та в Республіці Білорусь вироблено специфічні форми місцевого самоврядування, що суттєво відрізняються від європейських моделей;

– системи місцевого самоврядування, закріплені конституціями Російської Федерації, Молдови, країн Балтії, відмінні від більшості республік Середньої Азії, де в більшості виконавчу владу на місцях та глав місцевих виконавчих органів призначають Президенти і вони є його представниками в адміністративно-територіальних одиницях;

– принцип поділу влади на рівні місцевих органів влади в більшості пострадянських республік не сприйнятий і не адаптований до реалій.

У вищезгаданих Хартії та Декларації закріплено рамкові норми міжнародного характеру, без визнання і закріплення яких у внутрішньому законодавстві цих країн, неможливо говорити про спільні підходи до проблем становлення і функціонування місцевих співтовариств, їх представницьких органів як основи демократичного устрою. Отже слід зауважити, що кожна пострадянська республіка має різний ступінь інтегрування європейських принципів місцевої демократії. Кожна пострадянська країна попри різні внутрішні і зовнішні чинники обирає свій шлях і тривалість часу асиміляції до європейських демократичних цінностей.

Висловлюю щире подяку всьому авторському колективу монографії за плідну науково-дослідницьку працю, результатом якої стала ця книга, яка допомагатиме читачам досягнути державотворчі процеси на пострадянському просторі. Окрема подяка І.П.Лопушинському – доктору наук з державного управління, професору, заслуженому працівнику освіти України за допомогу у доопрацюванні концепції монографічного дослідження.

П. В. Ворона, д. держ. упр., доцент.

РОЗДІЛ 1.

Місцеве самоврядування в Радянському Союзі

1.1. Державна політика щодо формування органів місцевої влади в СРСР: особливості та протиріччя

Револьюційні перетворення початку ХХ століття (1917 р.), установлення радянської влади призвело до потреби реформування всієї структури управління в країні. ІІ з'їзд Рад (листопад 1917 р.) закріпив усю повноту влади в країні за Радами.

Ліквідація земських органів самоврядування відбувалася на підставі циркуляру Народного комісаріату внутрішніх справ (НКВС) від 8 лютого 1918 р. Попри це, установлення радянської влади не завжди супроводжувалося негайним скасуванням земств, міських дум. Останні ще кілька місяців існували паралельно з Радами. Зрозуміло, що такий стан речей був зумовлений дефіцитом управлінських кадрів на місцях та відсутністю досвіду роботи в «новоспечених» більшовицьких керманічів. Окрім того, на думку дослідників, переважна більшість дореволюційних органів місцевого самоврядування мала широку соціальну базу в містах і селах, що не могло не враховуватися новою владою.

Наприкінці 1917 р. в складі Народного комісаріату внутрішніх справ було створено Наркомат місцевого самоврядування. Уже в грудні 1917 р. ця установа почала готувати звернення та інструкції для місцевих Рад. Зокрема, у листі Наркомату внутрішніх справ

РРФСР було зроблено спробу визначити організаційну схему місцевих органів влади. Так, усі попередні органи місцевого самоврядування підлягали заміщенню обласними, губернськими, повітовими, районними, волосними радами робітничих, солдатських, селянських та батрацьких депутатів. Відповідно, інструкцією РНК РРФСР «Про права та обов'язки Рад» від 24 грудня 1917 р. органам місцевого самоврядування ставилося в обов'язок «управление и обслуживание всех сторон местной жизни, административной, хозяйственной, финансовой и культурно-просветительной». В. Ульяновим (Леніним), у свою чергу, у зверненні «До всіх Рад робітничих, солдатських, селянських і батрацьких депутатів» (січень 1918 р.) зазначалося, що Ради «повинні негайно і найенергійнішим чином приступити до завершення роботи з організації Рад у всіх куточках своєї території, зв'язуючи їх через посередництво обласних, губернських і повітових Рад».

У той же час відбувався процес злиття рад: Ради робітничих і солдатських депутатів об'єднувалися із Радами селянських депутатів.

У серпні 1918 р. Народний комісаріат місцевого самоврядування припиняє свою діяльність, а, замість нього, у структурі НКВС було створено відділ місцевого управління та відділ місцевого господарства.

Конституція РРФСР (1918 р.) уніфікувала досить хаотичну та стихійно сформовану систему Рад. За Основним Законом чинний адміністративно-територіальний поділ визначив структуру органів місцевої влади: вищими органами на місцях було проголошено з'їзди Рад (обласний, губернський (окружний), повітовий, волосний), а також міські та сільські Ради. Вибори до міських Рад відбувалися шляхом представлення одного депутата від однієї тисячі населення. У великих промислових центрах створювалися районні Ради. Формування сільських та волосних Рад відбувалося шляхом прямих виборів на основі загального, прямого і таємного голосування. У таких випадках до складу цих представницьких органів потрапляли не тільки біднота, але й заможний елемент (куркульство). Це вступало в протиріччя з ключовими настановами більшовиків про класовий поділ на селі³.

³ Тропов И. А. Проблемы организации и функционирования волостных органов

Вибори до обласних органів місцевої влади являли собою багатоступеневий процес: представники сільрад обиралися на волосний з'їзд рад, а їх представники – на повітові з'їзди рад. Відповідно – повітові і міські з'їзди відправляли своїх представників на губернські з'їзди. На загальноросійському рівні ради представляв Всеросійський з'їзд рад робітничих, селянських, червоноармійських і козацьких депутатів. Ця організаційна структура свідчила про остаточне завершення процесу об'єднання з'їздів робітничих і селянських депутатів, котрі 1917 р. скликались окремо.

У суміжних радянських державних утвореннях (Україна, Білорусія та ін.) на чолі системи Рад стояли республіканські з'їзди рад, що обирали Центральні виконавчі комітети республік. Проте організаційна структура низових ланок системи місцевого самоврядування окремих радянських республік мала свої відмінності. Так, у Конституції Азербайджанської РСР (1921 р.) вищою владою на місцях проголошувалися повітові та дільничні з'їзди рад. У новоствореній Грузинській Соціалістичній Республіці всю повноту влади на місцях на початковому етапі (лютий 1921 – лютий 1922 рр.) перебрали на себе революційні комітети. У створеному в березні 1922 р. Федеративному Союзі Соціалістичних Радянських Республік Закавказзя (ФССРРЗ), до складу якого ввійшли Грузія, Вірменія та Азербайджан, вищою владою було визнано Повноважну конференцію представників, що обиралися пропорційно урядами республік, а об'єднаним виконавчим органом – Союзну раду.

На той період свого розвитку місцеві ради опинились у системі органів державної влади і були структурними елементами державного механізму.

З одного боку, на ради як органи влади покладалися завдання з обслуговування і управління місцевого господарства. У той же час місцеві ради мали втілювати в життя нормативно-законодавчі акти центральних органів управління, виконувати фіскальні та каральні функції. Таким чином, розпочалося формування єдиної державної радянської системи управління.

власти в России в 1917–1918 гг. / Тропов И. А. // Общество. Среда. Развитие (Terra Humana). – 2011. – №2. – С.38–42.

Нова економічна політика (НЕП) із її поверненням до приватного підприємництва призвела до ускладнення форм господарської діяльності, що своєю чергою викликало зміни в місцевих органах влади. Декрет «Про заміну продрозкладки продподатком» (1921 р.) відзначав особливе значення розвитку творчої самодіяльності та ініціативи місцевих державних органів.

Конституція СРСР (1924 р.) не мала спеціальної статті, присвяченої функціонуванню органів місцевого самоврядування, оскільки мала на меті закріпити на законодавчому рівні нове державне утворення – Союз Радянських Соціалістичних Республік.

До грудня 1922 р. більшовицьке державне утворення існувало у вигляді країни, що не мала назви і складалася з дев'яти формально незалежних держав – Росії, України, Білорусії, Далекосхідної Республіки, Азербайджану, Вірменії, Грузії, Бухари і Хорезму. Одним з перших заходів, проведених у межах Союзу, було «національно-державне розмежування Середньої Азії». У результаті тривалих обговорень на місцевих з'їздах і курултаях та перекроювання кордонів утворилися Узбецька і Туркменська Союзні Республіки. У складі Узбецької РСР було виокремлено автономію таджиків (згодом отримала статус союзної республіки), а в ній – Горно-Бадахшанську автономну область. Частина території Середньої Азії було передано Казахській АРСР (також згодом стала союзною республікою). Туркестанські і хорезмські каракалпаки утворили свою автономну область, що увійшла до складу Казахської АРСР, а в подальшому перейшла до Узбецької РСР на правах автономної республіки. Киргизи утворили свою автономну республіку, яка увійшла до складу РРФСР (пізніше її теж було перетворено на союзну республіку). Зауважимо, що формування системи місцевого самоврядування в середньоазійському регіоні відбувалось у вкрай важких умовах опору та громадянської війни. У зв'язку із цим у більшості державних утворень цього регіону вся повнота влади до моменту скликання установчих з'їздів Рад знаходилась у віданні революційних комітетів.

Виникнення нових республік, автономних областей ішло і в інших районах країни. 1922 р. у складі РРФСР було утворено Карачаєво-Черкеську АО, Бурят-Монгольську АО (з 1923 р. – АРСР), Кабар-

дино-Балкарську АО, Черкеську (Адигейська) АО, Чеченську АО. У складі ЗРФСР на території Грузії було створено Аджарську автономію (1921 р.) і Південно-Осетинську АО (1922 р.). У складі Азербайджану 1921 р. було утворено Нахічеванську АРСР, 1923 р. – Нагірно-Карабахську АО, населену переважно вірменами. На території України на лівобережжі Дністра 1924 р. виникла Молдавська АРСР. Проте, задеклароване в Конституції СРСР та згодом у конституціях союзних, автономних республік, національно-державне самовизначення насправді залишалося формальністю. Конституційно-правовий статус радянських державних утворень зумовлював значну обмеженість прав і повноважень органів місцевого самоврядування. Окрім того, система місцевого самоврядування зазнавала суттєвих утисків з боку парткомів, ревкомів, надзвичайних комісій тощо.

Тогочасні внутрішньополітичні реалії дали поштовх розвитку міського самоврядування. Першу спробу відновити скасовані в роки громадянської війни міські самоврядні органи було зроблено Всеросійським центральним виконавчим комітетом оприлюдненням постанови «Про організацію міських Рад робітничих і червоноармійських депутатів» (1921 р.). Ішлося про відновлення міських рад у повітових центрах та створення останніх у повітових містах і фабрично-заводських поселеннях. З метою формування лояльного кадрового складу цих органів створення виборчих комісій покладалося на губвиконкоми із залученням представників губернських профспілок⁴.

Наступне положення «Про міські Ради» (1925 р.) визначило статус міськрад як вищих органів влади в межах міської території. Упродовж 1925 – 1927 рр. з'явилася низка положень про повітові виконавчі комітети, які визначили компетенції місцевих органів влади в сільській місцевості та джерела надходження коштів задля реалізації цієї компетенції.

Підвищенню ролі міських рад у політично-господарському житті СРСР сприяло оприлюднення Президією ЦК СРСР у лютому 1928 р. «Основних положень про організацію в СРСР міськрад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів». Цим норма-

⁴ Циркулярное Постановление Президиума ВЦИК от 08.02.1921г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_842.htm

тивним актом було встановлено єдині для всієї країни основи організації і діяльності міських рад. Республіканським виконавчим комітетам надавалося право у великих містах створювати відділи: міліції, народної освіти, охорони здоров'я, фінансів тощо⁵.

Класова боротьба, зведена в ранг основної рушійної сили історичного процесу, декларований злам старої державної машини, досить аморфна система місцевої влади, відомі заяви про прагнення навчити кухарок управляти державою – усе це не могло не викликати антагонізму між колишнім чиновницьким апаратом і новою владою. Водночас перехід влади в руки нових політичних сил неминуче призвів до рекрутування із цих сил нового кадрового складу державного апарату. За даними дослідників, на ранніх етапах становлення радянської системи місцевих органів влади (1920 р.) представники «старої» інтелігенції становили 18,4% серед делегатів повітових і 30% – губернських з'їздів Рад. Службовці – 28,2% членів губернських і 26,4% – повітових та міських виконкомів. 1922 р. службовці склали 43,7% членів виконкомів Петроградської губернії і 44,1% в цілому по РРФСР, у складі міськрад їх було понад 40%. Через нестачу власних кваліфікованих кадрів радянська влада до самого кінця 20-х років була ще змушена миритися з переважанням в державному апараті старої інтелігенції. У складі органів Рад «службовців» на 1929 р. налічувалося в середньому 30-40%.

Після того, як була запущена і стала давати перші результати «машини» для продукування «робітничо-селянської інтелігенції», небезпека опинитися перед обличчям масової опозиції з боку інтелектуальної верстви зникла, і з небажаними елементами його можна було не панькатися. До того ж дореволюційна концепція місцевого самоврядування передбачала певну децентралізацію влади, самостійність у вирішенні місцевих питань і, апріорі, суперечила практичним завданням більшовицької держави, яка за своєю суттю тяжіла до централізації. Цей факт зумовив ліквідацію органів земського місцевого самоврядування до березня 1918 р. й заміщення їх органами пролетарської диктатури. Отже, на руйна-

⁵ Об организации городских Советов рабочих и красноармейских депутатов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bestpravo.ru>

цію дореволюційного апарату місцевого самоврядування, що мав півстолітню історію, більшовикам знадобилося менше року. Для дослідників і досі залишається невирішеним питання щодо більшовицьких кадрових технологій, які дозволили в короткий термін налагодити роботу державного апарату в умовах відсутності кваліфікованих та освічених кадрів.

У 1920-ті роки в межах національно-державних утворень проводилася політика коренізації, що полягала в залученні національних кадрів до державного управління. Оскільки переважна більшість новостворених держав не мали ні свого робітничого класу, ні інтелігенції, до керівництва було залучено надзвичайно різношерсті елементи. Тут більшовики змушені були порушувати принципи «диктатури пролетаріату» на користь національної рівноправності, знижуючи вимоги до освіченості та професіоналізму управлінців. Нерідко коренізація здійснювалася методом процентного заміщення посад, коли апарат установи чисто механічно заповнювався на певний відсоток працівниками з корінного населення. Беззаперечно, політикою коренізації було покладено початок формуванню національних еліт.

На початковому етапі кадровий кістяк органів місцевого самоврядування склали командири Червоної армії нижчої і середньої ланки. Перші перевибори на територіях союзних утворень до органів місцевої влади дозволили систематизувати роботу з кадровим складом місцевих органів.

Так, національний склад органів місцевої влади Татарської АРСР за результатами виборів 1924-1925 рр. виглядав таким чином: у сільрадах було 48,3% татар, у волосних виконкомах – 52%, в кантонних виконкомах – 54,3%, міськрадах – 31,4%, ТатЦВК – 58,9%. Уже через рік (1925–1926 рр.) членами волосних виконкомів були тільки 50,5% татар, міськрад відповідно – 26,2%, ТатЦВК – 55,1%. Лише в кантонних виконкомах спостерігалось підвищення чисельності татар на 0,2%, у сільрадах – на 0,8%.

1930 р. керівний склад республіканських органів Казахської АРСР було коренізовано на 35,5%, на місцях цей показник був вищий. 1929 року питома вага білорусів в адміністративних устано-

вах республіки склала 51,3%, у господарських – 30,8%, у судових – 26,3% і в земельних – 59,5%. Суттєвою перешкодою на шляху здійснення державного управління та продуктивній діяльності органів самоврядування на рівні низових органів місцевої влади в іншомовних національних утвореннях став мовний бар'єр, який було вкрай складно подолати через відсутність підготовлених кадрів.

Цього часу поширеним методом більшовицької кадрової політики стало «висуванство» кандидатів для роботи в радянських органах. «Висуванцями» зазвичай були позапартійні робітники і селяни, залученням яких планувалось зміцнити зв'язок між владними радянськими установами та народними масами. Районним виконкомом і відділам окружних виконкомів ставилося в обов'язок вести персональний облік і керувати роботою висуванців через оформлення особових справ, характеристик, звітів про роботу. Процес «висуванства» охопив також сільських жінок, національні меншини у зв'язку із тим, що ця частина населення раніше не брала участі в будівництві радянської влади.

Особливо складно було забезпечити робітниками найчисельнішу ланку місцевої влади: волосні виконкоми та сільські Ради. Для підготовки службовців на місцях з 1920 р. розпочали роботу короткострокові партійні курси, курси інструкторів та волосних секретарів. 1924 р. лави радянських службовців поповнили випускники радянських партійних шкіл.

Для практичної реалізації ленінського постулату про участь партії в роботі Рад на VIII з'їзді РКП(б) 1919 року було ухвалено рішення про утворення в місцевих представницьких органах перших більшовицьких організацій – комуністичних фракцій. Останні, на думку партійного керівництва, повинні були забезпечити з часом однорідний більшовицький склад радянських органів. Проте, до перевиборів 1934 р. партійним органам так і не вдалося організувати чітку систему контролю за діяльністю місцевих рад та остаточно підпорядкувати місцеві представницькі органи своєму диктату.

У цей період було сконструйовано такий собі кодекс-характеристику радянського службовця. Важливими та соціально значущими якостями радянських працівників уважалися: революційний

досвід, ідеологічна переконаність, непримиренність до ворогів Радянської влади, твердість у проведенні рішень партійних органів. У цій ситуації освіта та професійна підготовка відігравали іншорядну роль. Спільними рисами носіїв влади, які прийшли після революції, на думку Є.В. Гимпельсона, були «політичне одностайство, в одних – щире, в інших – лукаве, лицемірне, афішоване з метою отримання державних посад», що виражалося в обов'язковій відданості марксистсько-більшовицьким догмам; політична нетерпимість і максималізм⁶.

Система Рад депутатів трудящих училася державній владі та управлінню методом спроб і помилок, що супроводжувалося не лише досягненнями, але й неминучими прорахунками. Позитивним моментом тогочасної кадрової політики було те, що в ході висування і просування службовими сходами, у процесі практичної діяльності сформувався прошарок професійних управлінців, котрі мали кваліфікацію, здатних вирішувати складні, масштабні завдання.

У той же час масове висування робітників і селян без відповідної підготовки та навчання призвело до різкого зниження культурно-освітнього рівня відповідальних працівників місцевого самоврядування і дальшого зміцнення тоталітарної системи. Крім того, висуванці не завжди витримували тягар влади. Швидко стала розвиватися система привілеїв, поділ на «низи» і «верхи». «Призначенство» і «перекидання» призводили до того, що на відповідальних посадах опинялися люди, не знайомі з місцевими умовами та специфікою галузей управління. Часто вони не користувалися довірою громадян. Новопризначенці, у свою чергу, не відчували відповідальності перед населенням за свої дії, оскільки несли відповідальність лише перед вищими інстанціями.

Згортання НЕПу зумовили згортання системи місцевого самоврядування та впровадження системи державно-партійного керівництва. Було проведено адміністративно-територіальну реформу, що скасувала поділ держави на губернії та повіти. Нова система

⁶ Андреев В.П. Из истории разработки положения о горсоветах СССР 1928 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/iz-istorii-razrabotki-polozheniya-o-gorsovet-al-sssr-1928-g>

адміністративно-територіального поділу країни (область, округ, район) мала виявити всі господарські можливості регіонів в інтересах загального економічного піднесення країни, сприяти зміцненню органів державної влади на місцях.

У 30-ті рр. політичний принцип став превалюючим у територіальному управлінні країною. Тому території, адміністративно підпорядковані міським Радам, отримують особливе становище в системі управлінського та адміністративно-територіального устрою. Постановою Президії ЦВК СРСР «Про організацію роботи міських Рад у зв'язку із ліквідацією округів» (1930 р.) міста із населенням понад 50 тис. осіб, а також міста, що мають велике промислове, культурно-політичне значення, мали виокремлюватись у самостійні адміністративно-господарські одиниці із обласним чи республіканським підпорядкуванням. У новому положенні «Про міськраду» (1933 р.) міські Ради отримують статус органу пролетарської диктатури з упровадженням політики центру на місцях.

Водночас, як зазначає в своєму дослідженні В.М. Клементьєв, сільські ради часто ставали організаційними центрами протидії політиці форсованої колективізації. Неможливість її здійснення через сільради змушувала партійні органи переходити від популяризації «самовідданої роботи» депутатів-комуністів до грубого адміністрування. Так, у першій половині 1930-х рр. повсюдно, з ініціативи райкомів ВКП (б), відбувався розпуск президій сільрад, зняття з роботи їхніх голів і секретарів⁷.

Отже, наприкінці 20-х – на початку 30-х рр. лише склад міських і сільських Рад формувався населенням через вибори, останні були постійно діючими органами. Районні, окружні, крайові, республіканські органи влади функціонували у вигляді з'їздів Рад. Між з'їздами всю повноту влади перебирали на себе виконкоми, обрані на з'їздах.

Посилення сталінського тоталітарного режиму мало своїм наслідком зміцнення централізованої влади на місцях задля контро-

⁷ Хажеева И. В. Кудрявцев Н. В. Советские управленцы Тюменской (Тобольской) губернии в 1919 – начале 1920-х годов / Хажеева И. В. Кудрявцев Н. В. // Вестник Челябинского государственного университета. – 2012. – № 25 (279). – История. Вып. 52. – С. 42–49.

лю виконання директив згори в умовах форсованої індустріалізації, колективізації тощо.

З цією метою було впроваджено нові, більш дрібні адміністративно-територіальні одиниці (край, область, адміністративний район). Як ішлося в передовиці газети „Вісті ВУЦВК” «...округи в сучасних умовах соціалістичного будівництва і політично-громадського розвитку країни не можуть забезпечити керівництва всіма процесами; вони перетворилися на інстанцію, що лише передає директиву центру до району та й свої навіть заходи здійснює лише через місцеві органи влади – через райони. Таким чином, ліквідація округ є практичним здійсненням лінії партії і радянської влади, скерованої на раціоналізацію системи управління, поліпшення і спрощення радянського апарату, наближення його до трудящих мас.

З ліквідацією округ райвиконкоми матимуть можливість безпосередньо здійснювати покладені на них завдання керівництва господарчим і політичним життям району. З іншого боку, центральні органи влади зв'язуються безпосередньо з районами, минаючи округову інстанцію і цим самим наближаються безпосередньо до населення»⁸.

Відповідно до нового адміністративно-територіального поділу в союзній конституції (1936 р.) було законодавчо закріплено статус Рад депутатів трудящих як політичної основи СРСР. Ради депутатів трудящих країв, областей, автономних областей, округів, районів, міст, сіл (станцій, хуторів, кишлаків, аулів) склали систему органів місцевої влади. У більшості союзних республік діяла система місцевих Рад: область – район – місто (село). Також було скасовано систему з'їздів Рад, оскільки всі органи місцевої влади було перетворено на постійно діючий механізм держави.

Ради депутатів трудящих обиралися на два роки виборцями відповідної території. Конституції союзних республік визначали строки скликання сесій, на яких обирався склад виконкомів. У післявоєнний період було встановлено сесійний порядок роботи міських і сільських Рад, що скликалися не рідше одного разу на місяць.

⁸ Ліквідує округи, зміцнимо райони // Вісті ВУЦВК, 1930 рік, 5 серпня. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oldnewspapers.com.ua/node/277>

Для керівництва окремими галузями господарства та культурного будівництва на підзвітній території місцеві Ради могли формувати відділи і управління виконавчих органів, перелік яких визначався в конституціях союзних та автономних республік.

Слід зазначити, що формування місцевих органів влади в новостворених союзних республіках (Латвійській РСР, Естонській РСР, Литовській РСР) мало свою специфічні особливості. Так, у Латвії було залишено стару систему заміщення посад в органах місцевого самоврядування, де вони не обиралися, а призначалися головою уряду республіки.

У цей період робилися також неодноразові спроби побудувати досить демократичну систему місцевого самоврядування в Середній Азії на основі інституту «махалла» (традиційний соціальний інститут общинного типу або квартальна форма організації суспільного життя). На практиці під цією назвою відтворювалися всі ті елементи, що вважалися обов'язковими атрибутами самоврядування: сільський сход, обрання голови громади тощо. Насправді цей радянський феномен «вигадування традицій» слугував конструюванню радянської соціальної реальності, що виконувала життєво важливі для суспільства функції і завдання.

«Відлига» в зовнішній і внутрішній політиці СРСР дала сподівання на відродження реального громадського самоврядування. Термін «самоврядування» знову з'явився в партійних документах тільки 1959 р. під час роботи XXI з'їзду КПРС, а на XXII з'їзді в Програмі КПРС було записано: «Права місцевих Рад депутатів трудящих (місцеве самоврядування) будуть розширюватися і вони остаточно стануть вирішувати всі питання місцевого значення». Новий територіальний принцип управління промисловістю, сільським господарством (1957 р.) трансформував організаційну і територіальну структуру органів радянської влади. Особлива увага надавалася підвищенню значення сільських рад. Упродовж 1967–1968 рр. було ухвалено цикл постанов центральних органів влади, які регулювали діяльність селищних і сільських рад: Постанова ЦК КПРС «Про поліпшення роботи сільських і селищних Рад депутатів трудящих», Указ Президії Верховної Ради СРСР від 8 квітня 1968 р. «Про основні

права і обов'язки сільських і селищних Рад депутатів трудящих», а також, «Примірне положення про сільські та селищні ради».

Аналіз сфери компетенції та повноважень місцевих сільських рад також дозволяє зробити висновок про тісне поєднання в їх діяльності самоврядних та державних засад. У віданні вищих рад зосереджувалася нормотворчість і планово-регулювальна діяльність. Вищі ради здійснювали керівництво діяльністю нижчих органів державної влади. Їх акти були обов'язковими для виконання нижчими радянськими органами влади.

Відновлення галузевого, централізованого принципу управління економікою, запропонованого Пленумом ЦК КПРС (вересень, 1965 р.), посилило державне втручання в справи на місцях. Наприкінці 60-х – на початку 70-х рр. Президія Верховної Ради СРСР, Верховні ради союзних і автономних республік законодавчо закріпили функції діяльності місцевих Рад у сфері діяльності підприємств, відомств.

Конституцією СРСР (1977 р.) було регламентовано адміністративно-територіальний принцип побудови системи місцевих органів та закріплено принцип єдності системи рад як органів державної влади. Згідно з Основним Законом діяли крайові, обласні, окружні, районні, міські, сільські та селищні Ради народних депутатів. Районні ради в союзних республіках, що мали обласний поділ, поставали проміжною ланкою між обласними (крайовими) органами влади і населеними пунктами. Решта союзних республік мали районні ради як органи вищої місцевої влади. Міські ради проголошувались органами державної влади в містах. За підпорядкуванням вони поділялися на міські ради в містах республіканського, крайового, обласного, окружного, районного підпорядкування. Районні ради в містах були органами влади внутрішньоміських територіальних одиниць. Ради народних депутатів автономних округів були органами влади національно-адміністративних утворень, населених меншинними народностями. Ради народних депутатів автономних областей відповідно являли собою органи влади національно-адміністративних утворень, що мали автономію. Формою роботи місцевих рад залишалися сесії. У своїй діяльності ради

спіралися на постійні та тимчасові комісії. У міжсесійний період управління здійснювали виконавчі комітети. Останні через відділи та управління керували галузями та сферами місцевого господарства. Голова виконкому обирався радами із числа осіб, рекомендованих партійним комітетом. І саме він був формально головною посадовою особою тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці.

Період 1977–1990 рр. визначено дослідниками як період зрілості радянської моделі самоврядування. Структурно-адміністративну основу останньої склали: адміністративний район як найбільш поширена одиниця адміністративно-територіального поділу з місцевими органами управління та соціалістичне місто, у якому вирішальну роль відігравали міські ради.

Система органів місцевого самоврядування продовжувала мати «подвійну» сутність – з одного боку, вони поставали як органи державної влади на місцях, що входять до єдиної системи рад, і водночас, як органи громадського самоврядування населення, що представляють інтереси народу. Незважаючи на це, місцеві Ради в них так і не здобули якостей органів, які самостійно вирішують питання місцевого життя, фактично реалізують свої конституційні повноваження, що дозволяють здійснювати не тільки нормотворчу, а й управлінську функцію. Реальна влада на місцях відводилася апарату партійних органів, волю яких виконували ради. Тим самим місцевим радам надавався вторинний, службовий характер, їх роль як органів місцевого самоврядування нівелювалася, а партійне керівництво радами перетворювало їх на безправний придаток партійної машини⁹.

Кінець 80-х – початок 1990-их рр. характеризувалися відродженням громадсько-територіальної форми місцевого самоврядування, що відбувалося на фоні реформування партійного та державного життя. У червні 1988 р. XIX партійна конференція висунула ідею конституційної реформи, проект якої було схвалено Верховною Радою в жовтні 1988 р. Було відновлено (за зразком Конституції 1918 р.) дворівневу систему представницьких органів:

⁹ Кузнецова Е. В. Борьба с советской однопартийностью в 1989–1991 годы: КПСС под ударами демократической оппозиции. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cyberleninka.ru>

З'їзд народних депутатів і Верховну Раду, обрану з депутатів з'їзду. Крім того, засновувався пост Президента СРСР, наділеного широкими повноваженнями. Частина народних депутатів обиралася у виборчих округах по країні, частина – партією, профспілками і громадськими організаціями. Президент обирався з'їздом, а потім сам призначав очільника уряду.

У березні 1989 р., уперше за багато десятиліть, у СРСР відбулися вільні вибори на альтернативній основі. У травні 1989 р. понад 2 тисячі народних депутатів СРСР зібралися на свій перший з'їзд.

Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування та місцевого господарства в СРСР» (1990 р.) насамперед повернув до вжитку термін «місцеве самоврядування», визначивши його як частину соціалістичного самоврядування народу, виокремив у структурі влади підсистему місцевого самоврядування. У Законі було зруйновано тогочасну вертикаль управління. Виконавчі та розпорядчі органи місцевих рад було виведено з-під контролю вищих виконавчих органів державної влади, вони підпорядковувалися радам, що їх заснували. На місцевому рівні ради мали право координувати діяльність усієї системи місцевого самоврядування. Закон носив рамковий характер для законодавства союзних республік, які вже встали на шлях суверенітету, надавши право кожній республіці ухвалювати власні закони про місцеве самоврядування.

Проте, у межах СРСР спроби шляхом поступових змін трансформувати місцеві ради з місцевих органів державної влади на органи місцевого самоврядування зазнали краху. Водночас це дозволило суттєво модернізувати систему поглядів на власну державність у кожній союзній республіці, закласти правове підґрунтя майбутніх муніципальних реформ та сформуванню уявлення про національні моделі місцевого самоврядування.

Отже, підбиваючи підсумки складному та неоднозначному процесу становлення та функціонування місцевої влади в радянський період, слід наголосити на такому:

– єдність системи влади рад базувалася на принципах демократичного централізму, що припускав самостійність нижчих ла-

нок влади лише в суворо визначених межах, дозволених рамках і відкидав будь-які спроби вийти за ці рамки;

– на жодному рівні рад, уключаючи їх низові ланки, не здійснювався і не допускався принцип поділу влади, влада і управління були злиті воєдино;

– декларована в різних актах ідея самоврядування народу трактувалася як поєднання діяльності державної влади та ініціативи населення і, зазвичай, зводилися до ідеї широкого представництва населення в депутатському корпусі;

– сімдесятирічний досвід радянської влади довів, що в разі орієнтації на інтереси народних мас і включення їх до соціально-організаційної діяльності, удається вирішувати будь-які завдання. Проте в разі виродження самоврядних засад радянська влада перетворювалася на рутинну, бюрократичну адміністративну структуру.

Функціонування системи місцевої влади в СРСР (від сільради до Верховної Ради) сформувало уявлення про публічну владу як владу державну. Власне, якщо йшлося про місцеві ради, то виключно як про органи державної влади, які для здійснення покладених на них державних повноважень управляли державною власністю і виходили з кошторису доходів і видатків єдиного державного бюджету.

За влучним висловлюванням Р. Пайпа: «Державна влада в країні формально належала ієрархічно організованим і демократично обраним радам. Фактично останні були тільки фасадом, за яким ховався істинний суверен – Комуністична партія».

Проте, не можна не відзначити масштабність створення системи рад на основі взаємної підпорядкованості органів управління та певний синергетичний ефект від широкої, хоча і формальної участі, радянського народонаселення в конструюванні та діяльності системи органів місцевої влади. У складі 52 тисяч рад, що в різний час діяли на території СРСР, працювало понад 2 млн. депутатів.

1.2. Особливості формування та діяльності місцевих Рад народних депутатів у СРСР та радянських республіках

1.2.1. Політична система Союзу Радянських Соціалістичних Республік

7 жовтня 1977 року Верховна Рада СРСР на позачерговій сесії дев'ятого скликання ухвалила нову Конституцію – Основний Закон СРСР¹⁰, замість Конституції СРСР 1936 року.

Стаття 2 Конституції закріплювала, що «вся влада в СРСР належить народові. Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу СРСР. Всі інші державні органи підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів¹¹.

Водночас стаття 6 Конституції містила положення про керівну і спрямовуючу роль КПРС, що була ядром політичної системи СРСР¹². Крім того, законодавчо закріплювалася важлива роль у політичній системі профспілок, комсомолу та інших масових громадських організацій, що було значною відмінністю від попередніх Конституцій: у Конституції 1936 року ВКП (б) була «керівним ядром усіх організацій трудящих, як громадських, так і державних» (стаття 126), а в Конституції 1924 року про неї (керівну роль) не згадувалася зовсім.

¹⁰ Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 року (із змінами і доповненнями, внесеними Законами Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 24 червня 1981 року № 5154-Х; від 1 грудня 1988 року №9853-ХІ; від 20 грудня 1989 року № 961-І; від 20 грудня 1989 року № 963-І; від 23 грудня 1989 року № 974-І; від 14 березня 1990 року № 1360-І (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

¹¹ Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 року (із змінами і доповненнями, внесеними Законами Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 24 червня 1981 року № 5154-Х; від 1 грудня 1988 року № 9853-ХІ; від 20 грудня 1989 року № 961-І; від 20 грудня 1989 року № 963-І; від 23 грудня 1989 року № 974-І; від 14 березня 1990 року № 1360-І (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

¹² Там само.

Відповідно до статті 6 Основного Закону Комуністична партія Радянського Союзу, інші політичні партії, а також профспілкові, молодіжні, інші громадські організації і масові рухи через своїх представників, обраних до Рад народних депутатів (курсив наш – *І. Л.*), і в інших формах брали участь у виробленні політики Радянської держави, в управлінні державними і громадськими справами¹³.

Статтею 48 Конституції закріплювалося, що «громадяни СРСР мають право брати участь в управлінні державними і громадськими справами, в обговоренні і прийнятті законів та рішень загальнодержавного й місцевого значення. Це право забезпечується можливістю обирати і бути обраними до Рад народних депутатів та інших виборних державних органів, брати участь у всенародних обговореннях і голосуваннях, у народному контролі, у роботі державних органів, громадських організацій та органів громадської самодіяльності, у зборах трудових колективів і за місцем проживання»¹⁴.

До нової Конституції було введено Розділ IV – «Ради народних депутатів і порядок їх обрання», де закріплювалася вся система Рад, збільшувався термін повноважень Верховних Рад з 4 до 5 років, місцевих Рад – з 2 до 2,5 років¹⁵. Згодом (1988 року) було встановлено єдиний термін для всіх Рад – 5 років. Закріплювався також уже наявний у Конституції 1936 року принцип загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. При цьому, згідно зі статтею 96 було знижено вік пасивного виборчого права до Рад до 18 років, до Верховної Ради СРСР – до 21 року (раніше – 23 роки).

Після набуття чинності Конституцією СРСР¹⁶ розпочався конституційний процес у союзних республіках. Зокрема, Конституцію (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Респуб-

¹³ Там само.

¹⁴ Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 року (із змінами і доповненнями, внесеними Законами Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 24 червня 1981 року № 5154-Х; від 1 грудня 1988 року № 9853-ХІ; від 20 грудня 1989 року № 961-І; від 20 грудня 1989 року № 963-І; від 23 грудня 1989 року № 974-І; від 14 березня 1990 року № 1360-І (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

¹⁵ Там само.

¹⁶ Там само.

ліки було ухвалено позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року¹⁷, вона мала чинність до 28 червня 1996 року, тобто дня ухвалення Верховною Радою України сучасного українського Основного Закону.

Конституція 1978 року¹⁸ неформально замінила раніше чинну Конституцію (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 року. До 27 жовтня 1989 року вона діяла без змін; упродовж 1989-1995 років до її тексту було внесено 24 зміни (6 до проголошення Незалежності та решта – після).

У період з 8 червня 1995 року до 28 червня 1996 року Конституція УРСР 1978¹⁹ року діяла в частині, що не суперечила Конституційному Договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції.

По суті Конституція УРСР²⁰ переносила на свої сторінки всі положення, закріплені Конституцією Радянського Союзу²¹. Так, зокрема, її стаття 2 аналогічно закріплювала положення, що «вся влада в Українській РСР належить народові. Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу Української РСР. Всі інші державні органи підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів»²².

Відповідно до статті 46 Конституції²³ громадяни Української РСР

¹⁷ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

¹⁸ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

¹⁹ Там само.

²⁰ Там само.

²¹ Там само.

²² Там само.

²³ Там само.

мали право брати участь в управлінні державними і громадськими справами, в обговоренні й ухваленні законів та рішень загальнодержавного й місцевого значення. Це право забезпечувалося можливістю обирати і бути обраними до Рад народних депутатів та інших виборних державних органів, брати участь у всенародних обговореннях і голосуваннях, у народному контролі, у роботі державних органів, громадських організацій та органів громадської самодіяльності, у зборах трудових колективів і за місцем проживання²⁴.

1.2.2. Система і принципи діяльності Рад народних депутатів

У статті 89 Конституції СРСР²⁵ зазначалося, що «Ради народних депутатів – З'їзд народних депутатів СРСР і Верховна Рада СРСР, З'їзди народних депутатів, Верховні Ради союзних і автономних республік, Ради народних депутатів автономних областей, автономних округів, крайові, обласні та інших адміністративно-територіальних одиниць – становлять єдину систему представницьких органів державної влади²⁶.

Стаття 90 Конституції²⁷ закріплювала єдиний строк повноважень Рад народних депутатів – п'ять років. Відповідно до цієї статті строки і порядок призначення виборів народних депутатів союзних і автономних республік, місцевих Рад народних депутатів мали визначатися законами союзних і автономних республік.

²⁴ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

²⁵ Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 року (із змінами і доповненнями, внесеними Законами Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 24 червня 1981 року № 5154-Х; від 1 грудня 1988 року № 9853-ХІ; від 20 грудня 1989 року № 961-І; від 20 грудня 1989 року № 963-І; від 23 грудня 1989 року № 974-І; від 14 березня 1990 року № 1360-І (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

²⁶ Там само.

²⁷ Там само.

Згідно зі статтею 91 Основного Закону СРСР²⁸ найважливіші питання загальносоюзного, республіканського і місцевого значення мали вирішуватися на засіданнях З'їздів народних депутатів, сесіях Верховних Рад і місцевих Рад народних депутатів або ставитися ними на референдуми.

Верховні Ради союзних і автономних республік відповідно до Конституції²⁹ мали обиратися безпосередньо виборцями, а в тих республіках, де передбачається створення З'їздів, – З'їздами народних депутатів. Відповідно до Конституції СРСР³⁰, конституцій союзних і автономних республік, у тому числі й УРСР³¹ формувалися Президії Верховних Рад і місцевих Рад народних депутатів, обиралися голови Рад.

Ради народних депутатів утворювали комітети, постійні комісії, створювали виконавчі і розпорядчі, а також інші підзвітні їм органи.

Службові особи, які обиралися або призначалися Радами народних депутатів, за винятком суддів, не могли обіймати свої посади більш як два терміни поспіль.

Стаття 93 Конституції³² закріплювала, що положення про те, що «Ради народних депутатів безпосередньо і через створювані ними

²⁸ Там само.

²⁹ Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 року (із змінами і доповненнями, внесеними Законами Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 24 червня 1981 року № 5154-X; від 1 грудня 1988 року № 9853-XI; від 20 грудня 1989 року № 961-I; від 20 грудня 1989 року № 963-I; від 23 грудня 1989 року № 974-I; від 14 березня 1990 року № 1360-I (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

³⁰ Там само.

³¹ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

³² Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 року (із змінами і доповненнями, внесеними Законами Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 24 червня 1981 року № 5154-X; від 1 грудня 1988 року № 9853-XI; від 20 грудня 1989 року № 961-I; від 20 грудня 1989 року № 963-I; від 23 грудня 1989 року № 974-I; від 14 березня 1990 року № 1360-I (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

органи керують усіма галузями державного, господарського і соціально-культурного будівництва, ухвалюють рішення, забезпечують їх виконання, здійснюють контроль за проведенням рішень у житті³³.

У статті 94 Основного Закону СРСР³⁴ йшлося про те, що «діяльність Рад народних депутатів будується на основі колективного, вільного, ділового обговорення і вирішення питань, гласності, регулярної звітності виконавчих і розпорядчих органів, інших створюваних Радами органів перед ними та населенням, широкого залучення громадян до участі в їх роботі³⁵.

Ради народних депутатів і створювані ними органи згідно із Конституцією³⁶ мали враховувати громадську думку, виносити на обговорення громадян найважливіші питання загальнодержавного і місцевого значення, систематично інформувати громадян про свою роботу й ухвалені ними рішення.

Конституція Української РСР 1978 року³⁷ закріплювала систему і принцип діяльності Рад народних депутатів. Згідно із статтею 78 Основного Закону УРСР Ради народних депутатів – Верховна Рада Української РСР, обласні, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські Ради народних депутатів – становили єдину систему органів державної влади.

Стаття 79 Конституції³⁸ встановлювала строк повноважень Верховної Ради Української РСР – п'ять років, а термін повноважень місцевих Рад народних депутатів — два з половиною роки (з 1988 року – п'ять років).

³³ Там само.

³⁴ Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 року (із змінами і доповненнями, внесеними Законами Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 24 червня 1981 року № 5154-X; від 1 грудня 1988 року № 9853-XI; від 20 грудня 1989 року № 961-I; від 20 грудня 1989 року № 963-I; від 23 грудня 1989 року № 974-I; від 14 березня 1990 року № 1360-I (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

³⁵ Там само.

³⁶ Там само.

³⁷ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

³⁸ Там само.

Вибори до Рад народних депутатів призначалися не пізніше як за два місяці до закінчення строку повноважень відповідних Рад.

Стаття 80 Конституції³⁹ встановлювала, що найважливіші питання, віднесені до відання відповідних Рад народних депутатів, розглядаються і вирішуються на їх сесіях. Ради народних депутатів обирали постійні комісії, створювали виконавчі і розпорядчі, а також інші підзвітні їм органи.

Стаття 82 Конституції⁴⁰ містила положення про те, що Ради народних депутатів безпосередньо і через створювані ними органи керують усіма галузями державного, господарського і соціально-культурного будівництва, ухвалюють рішення, забезпечують їх виконання, здійснюють контроль за проведенням рішень у житті.

Згідно зі статтею 83 Основного Закону УРСР⁴¹ діяльність Рад народних депутатів будувалася на основі колективного, вільного, ділового обговорення і вирішення питань, гласності, регулярної звітності виконавчих і розпорядчих органів, інших створюваних Радами органів перед Радами та населенням, широкого залучення громадян до участі в їх роботі.

Ради народних депутатів і створювані ними органи мали систематично інформувати населення про свою роботу й ухваленні ними рішення.

1.2.3. Порядок обрання Рад народних депутатів

Статтею 95 Конституції СРСР⁴² закріплювалося, що «вибори народних депутатів проводяться по одномандатних або багатоман-

³⁹ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

⁴⁰ Там само.

⁴¹ Там само.

⁴² Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 року (із змінами і доповненнями, внесеними Законами Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 24 червня 1981 року № 5154-X; від 1 грудня 1988 року № 9853-XI; від 20 грудня 1989 року № 961-I; від 20 грудня 1989 року № 963-I; від 23 грудня 1989 року № 974-I; від 14 березня 1990 року № 1360-I (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

датних виборчих округах на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні»⁴³. Частина народних депутатів союзних і автономних республік, якщо це передбачено конституціями республік, могла обиратися від громадських організацій.

Стаття 96 Основного Закону⁴⁴ містила положення про те, що «вибори народних депутатів від виборчих округів є загальними – право обирати мають громадяни СРСР, які досягли 18 років»⁴⁵. Народним депутатом СРСР міг бути обраний громадянин СРСР, який досяг 21 року. Громадянин СРСР не міг бути одночасно народним депутатом більш як у двох Радах народних депутатів.

Особи, які входили до складу Ради Міністрів СРСР, Рад Міністрів союзних і автономних республік, виконавчих комітетів місцевих Рад народних депутатів, за винятком голів цих органів, керівники відомств, відділів і управлінь виконавчих комітетів місцевих Рад, судді і державні арбітри не могли бути депутатами в Раді, якою вони призначалися або обиралися⁴⁶.

Стаття 97 Конституції СРСР⁴⁷ передбачала, що «вибори народних депутатів від виборчих округів є рівними: виборець по кожному виборчому округу має один голос; виборці беруть участь у виборах на рівних засадах»⁴⁸.

Відповідно до статті 98 Основного Закону⁴⁹ закріплювалося положення про те, що «вибори народних депутатів від виборчих округів є прямими: народні депутати обираються громадянами безпосередньо»⁵⁰.

⁴³ Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 року (із змінами і доповненнями, внесеними Законами Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 24 червня 1981 року № 5154-Х; від 1 грудня 1988 року № 9853-ХІ; від 20 грудня 1989 року № 961-І; від 20 грудня 1989 року № 963-І; від 23 грудня 1989 року № 974-І; від 14 березня 1990 року № 1360-І (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

⁴⁴ Там само.

⁴⁵ Там само.

⁴⁶ Там само.

⁴⁷ Там само.

⁴⁸ Там само.

⁴⁹ Там само.

⁵⁰ Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7

Крім того, стаття 99 містила положення про те, що «голосування на виборах народних депутатів є таємним: контроль за волевиявленням голосуючих не допускається»⁵¹.

Згідно зі статтею 100 Конституції⁵² право висування кандидатів у народні депутати по виборчих округах належало трудовим колективам, громадським організаціям, колективам середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, зборам виборців за місцем проживання і військовослужбовців по військових частинах. Органи і організації, які мали право висування кандидатів у народні депутати від громадських організацій, визначалися відповідно законодавства Союзу РСР, союзних і автономних республік.

Кількість кандидатів у народні депутати не обмежувалася. Кожен учасник передвиборних зборів міг пропонувати для обговорення будь-які кандидатури, у тому числі і свою. До виборчих бюлетенів могло бути включено будь-яку кількість кандидатів. Кандидати в народні депутати мали брати участь у виборчій кампанії на рівних підставах.

Для забезпечення однакових умов для кожного кандидата в народні депутати витрати, пов'язані з підготовкою і проведенням виборів народних депутатів, провадилися відповідною виборчою комісією з єдиного фонду, створюваного за рахунок держави, а також добровільних внесків підприємств, громадських організацій, громадян.

Відповідно до статті 101 Конституції⁵³ підготовка до виборів народних депутатів мала здійснюватися відкрито і гласно. Прове-

жовтня 1977 року (із змінами і доповненнями, внесеними Законами Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 24 червня 1981 року № 5154-X; від 1 грудня 1988 року № 9853-XI; від 20 грудня 1989 року № 961-I; від 20 грудня 1989 року № 963-I; від 23 грудня 1989 року № 974-I; від 14 березня 1990 року № 1360-I (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

⁵¹ Там само.

⁵² Там само.

⁵³ Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 року (із змінами і доповненнями, внесеними Законами Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 24 червня 1981 року № 5154-X; від 1 грудня 1988 року № 9853-XI; від 20 грудня 1989 року № 961-I; від 20 грудня 1989 року № 963-I; від 23 грудня 1989 року № 974-I; від 14 березня 1990 року № 1360-I (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

дення виборів забезпечували виборчі комісії, які утворювалися з представників, обраних зборами (конференціями) трудових колективів, громадських організацій, колективів середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, зборами виборців за місцем проживання і військовослужбовців по військових частинах.

Громадянам СРСР, трудовим колективам, громадським організаціям, колективам середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, військовослужбовцям по військових частинах гарантувалася можливість вільного і всебічного обговорення політичних, ділових і особистих якостей кандидатів у народні депутати, а також право агітації за або проти кандидата на зборах, у пресі, по телебаченню, радіо. Порядок проведення виборів народних депутатів визначався законами Союзу РСР, союзних і автономних Республік.

Стаття 102 Конституції⁵⁴ містила положення про те, що «виборці і громадські організації дають накази своїм депутатам. Відповідні Ради народних депутатів розглядають накази, враховують їх при розробленні планів економічного і соціального розвитку та складанні бюджету, а також при підготовці рішень в інших питаннях, організують виконання наказів та інформують громадян про їх реалізацію»⁵⁵.

Виборча система в Українській РСР по суті будувалася на тих же засадах, що і в СРСР. Так, зокрема, стаття 84 Конституції Української РСР⁵⁶ закріплювала положення про те, що вибори депутатів до всіх Рад народних депутатів проводяться на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні.

Стаття 85 Основного Закону⁵⁷ містила норму, що вибори депутатів є загальними: всі громадяни Української РСР, які досягли 18 років, мають право обирати та бути обраними, за винятком осіб, визнаних у встановленому законом порядку божевільними.

⁵⁴ Там само.

⁵⁵ Там само.

⁵⁶ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року (документ втратив чинність – І. Л.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

⁵⁷ Там само.

Вибори депутатів були рівними: кожний виборець мав один голос; усі виборці брали участь у виборах на рівних засадах. Вибори депутатів були прямими: депутати всіх Рад народних депутатів обиралися громадянами УРСР безпосередньо.

Відповідно до статті 88 Конституції⁵⁸ голосування під час виборів депутатів було таємним: контроль за волевиявленням виборців не допускався.

Згідно зі статтею 89 Основного Закону Української РСР⁵⁹ право висування кандидатів у депутати належало організаціям Комуністичної партії Радянського Союзу, професійних спілок, Всесоюзної Ленінської Комуністичної Спілки Молоді, кооперативним та іншим громадським організаціям, трудовим колективам, а також зборам військовослужбовців по військових частинах.

Громадянам Української РСР і громадським організаціям гарантувалося вільне і всебічне обговорення політичних, ділових і особистих якостей кандидатів у депутати, а також право агітації на зборах, у пресі, по телебаченню, радіо. Витрати, пов'язані з проведенням виборів до Рад народних депутатів, провадилися за рахунок держави.

Стаття 90 Конституції УРСР⁶⁰ закріплювала положення, що вибори депутатів до Рад народних депутатів проводяться по виборчих округах. Громадянин Української РСР не міг, як правило, бути обраним більш як до двох Рад народних депутатів. Проведення виборів до Рад забезпечували виборчі комісії, що утворювалися з представників від громадських організацій, трудових колективів і зборів військовослужбовців по військових частинах. Порядок проведення виборів до Рад народних депутатів визначався законами Союзу РСР і Української РСР⁶¹.

⁵⁸ Там само.

⁵⁹ Там само.

⁶⁰ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

⁶¹ Там само.

Згідно зі статтею 91 Конституції УРСР⁶² виборці давали накази своїм депутатам. Відповідні Ради народних депутатів розглядали накази виборців, ураховували їх при розробленні планів економічного і соціального розвитку і складанні бюджету, організовували виконання наказів та інформували громадян про їх реалізацію.

Положення Конституції⁶³ щодо виборів народних депутатів місцевих Рад народних депутатів розвивав ухвалений Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 27 червня 1979 року № 4830-IX «Про вибори до місцевих Рад народних депутатів Української РСР»⁶⁴.

1.2.4. Статус депутата місцевої Ради народних депутатів

Стаття 103 Конституції СРСР⁶⁵ містила положення про те, що депутати є повноважними представниками народу в Радах народних депутатів.

Беручи участь у роботі Рад, депутати мали вирішувати питання державного, господарського і соціально-культурного будівництва, організовувати проведення рішень Рад у життя, здійснювати контроль за роботою державних органів, підприємств, установ і організацій.

У своїй діяльності депутат мав керуватися загальнодержавними інтересами, ураховувати запити населення виборчого округу, інтереси, що їх виражає громадська організація, яка його обрала, добитися втілення в життя наказів виборців і громадської організації.

⁶² Там само.

⁶³ Там само.

⁶⁴ Про вибори до місцевих Рад народних депутатів Української РСР: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 27 червня 1979 року № 4830-IX (Закон втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4830-09/page>

⁶⁵ Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 року (із змінами і доповненнями, внесеними Законами Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 24 червня 1981 року № 5154-Х; від 1 грудня 1988 року № 9853-ХІ; від 20 грудня 1989 року № 961-І; від 20 грудня 1989 року № 963-І; від 23 грудня 1989 року № 974-І; від 14 березня 1990 року № 1360-І (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

Стаття 104 Основного Закону закріплювала норму, що «депутат здійснює свої повноваження, як правило, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю»⁶⁶.

На час засідань З'їздів народних депутатів, сесій Верховних Рад або місцевих Рад народних депутатів, а також для здійснення депутатських повноважень в інших випадках, передбачених законом, депутат звільнявся від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням йому витрат, пов'язаних з депутатською діяльністю, за рахунок коштів відповідного державного або місцевого бюджету.

Згідно зі статтею 105. Основного Закону СРСР⁶⁷ депутат мав право запиту до відповідних державних органів і службових осіб, які зобов'язані були дати відповідь на запит на З'їзді народних депутатів, сесії Верховної Ради, місцевої Ради народних депутатів.

Депутат мав право звертатися до всіх державних і громадських органів, підприємств, установ, організацій у питаннях депутатської діяльності і брати участь у розгляді поставлених ним питань. Керівники відповідних державних і громадських органів, підприємств, установ і організацій були зобов'язані невідкладно приймати депутата і розглядати його пропозиції в установлені терміни.

Стаття 106 Конституції⁶⁸ гарантувала депутатові належні умови для безперешкодного й ефективного здійснення його прав і обов'язків. Недоторканність депутатів, а також інші гарантії депутатської діяльності встановлювалися Законом про статус депутатів та іншими законодавчими актами Союзу РСР, союзних і автономних республік.

Відповідно до стаття 107 Основного Закону⁶⁹ депутат був зобов'язаний звітувати про свою роботу, роботу З'їзду народних

⁶⁶ Там само.

⁶⁷ Там само.

⁶⁸ Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 року (із змінами і доповненнями, внесеними Законами Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 24 червня 1981 року № 5154-X; від 1 грудня 1988 року № 9853-XI; від 20 грудня 1989 року № 961-I; від 20 грудня 1989 року № 963-I; від 23 грудня 1989 року № 974-I; від 14 березня 1990 року № 1360-I (документ втратив чинність – *l. л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

⁶⁹ Там само.

депутатів, Верховної Ради або місцевої Ради народних депутатів перед виборцями, колективами та громадськими організаціями, які висунули його кандидатом у депутати, або перед громадською організацією, що його обрала.

Депутат, який не виправдав довір'я виборців або громадської організації, міг бути в будь-який час відкликаний за рішенням більшості виборців або громадської організації, що його обрала, у встановленому законом порядку.

Конституція Української РСР⁷⁰ містила по суті аналогічні норми щодо статусу народного депутата місцевої ради. Так, зокрема, стаття 92 передбачала, що депутати були повноважними представниками народу в Радах народних депутатів.

Беручи участь у роботі Рад, депутати вирішували питання державного, господарського і соціально-культурного будівництва, організовували проведення рішень Рад у життя, здійснювали контроль за роботою державних органів, підприємств, установ і організацій. У своїй діяльності депутат мав керуватися загальнодержавними інтересами, урахувувати запити населення виборчого округу, добиватися втілення в життя наказів виборців.

Стаття 93 Основного Закону УРСР⁷¹ містила норму про те, що депутат здійснює свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю. На час сесій Ради, а також для здійснення депутатських повноважень в інших випадках, передбачених законом, депутат мав звільнитися від виконання виробничих або службових обов'язків із збереженням середнього заробітку за місцем постійної роботи.

Стаття 94 Конституції⁷² закріплювала положення, що «депутат має право запиту до відповідних державних органів і службових

⁷⁰ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

⁷¹ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

⁷² Там само.

осіб, які зобов'язані дати відповідь на запит на сесії Ради»⁷³. Депутат має право звертатися до всіх державних і громадських органів, підприємств, установ, організацій у питаннях депутатської діяльності і брати участь у розгляді поставлених ним питань. Керівники відповідних державних і громадських органів, підприємств, установ і організацій зобов'язані були невідкладно приймати депутата і розглядати його пропозиції в установлені строки⁷⁴.

Стаття 95 Основного Закону⁷⁵ гарантувала депутатові належні умови для безперешкодного й ефективного здійснення його прав і обов'язків. Недоторканність депутатів, а також інші гарантії депутатської діяльності встановлювалися Законом про статус депутатів та іншими законодавчими актами Союзу РСР і законодавчими актами Української РСР.

Стаття 96 Конституції⁷⁶ передбачала, що депутат зобов'язаний був звітувати про свою роботу і роботу Ради перед виборцями, а також перед колективами та громадськими організаціями, які висунули його кандидатом у депутати. Депутат, який не виправдав довір'я виборців, міг бути в будь-який час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку.

1.2.5. Повноваження місцевих Рад народних депутатів

Відповідно до статті 124 Конституції Української РСР⁷⁷ органи державної влади в областях, районах, містах, районах у містах, селищах і селах Української РСР були обласні, районні в містах, селищні, сільські Ради народних депутатів.

Стаття 125 Основного Закону УРСР⁷⁸ закріплювала норму про те, що «місцеві Ради народних депутатів вирішують усі питання

⁷³ Там само.

⁷⁴ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

⁷⁵ Там само.

⁷⁶ Там само.

⁷⁷ Там само.

⁷⁸ Там само.

місцевого значення, виходячи із загальнодержавних інтересів та інтересів громадян, які проживають на території Ради, проводять у життя рішення вищих державних органів, керують діяльністю нижчих Рад народних депутатів, беруть участь в обговоренні питань республіканського й загальносоюзного значення, вносять з цих питань свої пропозиції»⁷⁹.

Місцеві Ради народних депутатів в Українській РСР керували на своїй території державним, господарським і соціально-культурним будівництвом; затверджували плани економічного і соціального розвитку, місцевий бюджет і звіти про їх виконання; здійснювали керівництво підпорядкованими їм державними органами, підприємствами, установами й організаціями; забезпечували дотримання законів, охорону державного і громадського порядку, прав громадян; сприяли зміцненню обороноздатності країни.

Згідно із статтею 126 Конституції УРСР⁸⁰ у межах своїх повноважень місцеві Ради народних депутатів забезпечували комплексний економічний і соціальний розвиток на їх території; здійснювали контроль за дотриманням законодавства розташованими на цій території підприємствами, установами й організаціями вищого підпорядкування; координували і контролювали їх діяльність у галузі землекористування, охорони природи, будівництва, благоустрою, використання трудових ресурсів, виробництва товарів народного споживання, соціально-культурного, побутового та іншого обслуговування населення.

Відповідно до стаття 127 Основного Закону Української РСР⁸¹ місцеві Ради народних депутатів ухвалювали рішення в межах повноважень, наданих їм законодавством Союзу РСР і Української РСР. Рішення місцевих Рад були обов'язковими для виконання всіма розташованими на території Ради підприємствами, установами й організаціями, а також службовими особами і громадянами.

⁷⁹ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

⁸⁰ Там само.

⁸¹ Там само.

Стаття 128 Конституції⁸² містила норму, що сесії місцевих Рад народних депутатів скликаються їх виконавчими комітетами не рідше як чотири рази на рік. Коло питань, які вирішувалися виключно на сесіях, установлювалося законами про місцеві Ради народних депутатів.

Статтею 129 Основного Закону УРСР⁸³ передбачалося, що місцеві Ради народних депутатів мають право скасовувати акти нижчих Рад народних депутатів у разі невідповідності цих актів законодавству.

Згідно з Основним Законом⁸⁴ місцеві Ради народних депутатів обирали з числа депутатів постійні комісії для попереднього розгляду та підготовки питань, що належали до відання місцевих Рад, а також для сприяння проведенню в життя рішень Рад, їх виконавчих комітетів і вищих органів державної влади і управління, контролю за діяльністю державних органів, підприємств, установ і організацій. Рекомендації постійних комісій місцевих Рад підлягали обов'язковому розгляду відповідними державними і громадськими органами, підприємствами, установами та організаціями. Про результати розгляду або про вжиті заходи комісії мали бути повідомленими в установленний строк.

Стаття 131 Конституції УРСР⁸⁵ передбачала, що місцеві Ради народних депутатів мали здійснювати свою діяльність у тісному зв'язку з громадськими організаціями і трудовими колективами, виносити найважливіші питання на обговорення громадян, залучати їх до роботи постійних комісій, виконавчих комітетів та інших підзвітних Радам органів, сприяти роботі місцевих добровільних товариств, розвивати громадську самодіяльність населення.

⁸² Там само.

⁸³ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

⁸⁴ Там само.

⁸⁵ Там само.

1.2.6. Повноваження виконавчих комітетів місцевих Рад народних депутатів

Конституція Української РСР⁸⁶ також установлювала повноваження виконавчих комітетів місцевих Рад народних депутатів. Зокрема, стаття 132 Основного Закону⁸⁷ закріплювала положення, що «виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів є виконавчі комітети, що обираються ними з числа депутатів, у складі голови, заступників голови, секретаря і членів виконавчого комітету»⁸⁸. Виконавчі комітети не менш як один раз на рік звітували перед Радами, що їх обрали, а також на зборах трудових колективів і за місцем проживання громадян.

Стаття 133 Конституції⁸⁹ містила норму про те, що «виконавчі комітети місцевих Рад народних депутатів є безпосередньо підзвітними як Раді, що їх обрала, так і вищому виконавчому і розпорядчому органіві»⁹⁰.

У статті 134 Основного Закону⁹¹ зазначалося, що «виконавчі комітети місцевих Рад народних депутатів керують державним, господарським і соціально-культурним будівництвом на території відповідних Рад на основі рішень Рад, що їх обрали, і вищих органів державної влади і управління, забезпечують виконання цих рішень, здійснюють контроль за проведенням їх у життя»⁹².

Згідно з Конституцією Української РСР⁹³ виконавчі комітети місцевих Рад народних депутатів скликали сесії Рад; координували роботу постійних комісій Рад; сприяли депутатам у здійсненні їхніх повноважень; організовували виконання рішень Рад і вищих

⁸⁶ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

⁸⁷ Там само.

⁸⁸ Там само.

⁸⁹ Там само.

⁹⁰ Там само.

⁹¹ Там само.

⁹² Там само.

⁹³ Там само.

органів державної влади та управління, також наказів виборів; керували підпорядкованими їм органами управління.

Виконавчі комітети місцевих Рад народних депутатів ухвалювали рішення і видавали розпорядження в межах повноважень, наданих їм законодавством Союзу РСР і Української РСР. Виконавчі комітети місцевих Рад народних депутатів мали право скасовувати рішення і розпорядження виконавчих комітетів нижчих Рад народних депутатів.

Після закінчення повноважень місцевих Рад народних депутатів їх виконавчі комітети зберігали свої повноваження аж до обрання Радами народних депутатів нового скликання виконавчих комітетів.

Згідно зі статтею 138 Основного Закону Української РСР⁹⁴ обласними, районними, міськими, районними в містах Радами народних депутатів утворювалися відділи та управління виконавчих комітетів. Відділи і управління виконавчих комітетів Рад народних депутатів керували дорученими їм галузями управління і підпорядковувалися в своїй діяльності як відповідній Раді та її виконавчому комітетові, так і вищому галузевому органу державного управління. Перелік відділів і управлінь виконавчих комітетів місцевих Рад народних депутатів і порядок їх утворення згідно з Конституцією встановлювався законодавством Союзу РСР та Української РСР.

Десята сесія Верховної Ради Української РСР одинадцятого скликання 27 жовтня 1989 року ухвалює Закон УРСР «Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР»⁹⁵

Вибори до Верховної Ради та місцевих Рад Української РСР, проведені на нових засадах у березні 1990 р., засвідчили, що монополія Комуністичної партії на владу похитнулася. Оформлення парламентської опозиції під назвою «Народна Рада» (125 депутатів)

⁹⁴ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року (документ втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikisource.org/wiki>

⁹⁵ Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки: ухвалений на десятій сесії Верховної Ради Української РСР одинадцятого скликання 27 жовтня 1989 року (Закон втратив чинність – *І. Л.*). – К.: Політвидав України, 1989. – 48 с.

викликало створення прокомуністичної більшості «За Радянську суверенну Україну» (239 депутатів). В умовах гострого протистояння політичних сил уперше в історії України Верховна Рада почала працювати як парламентський орган.

Важливе значення для утвердження реального суверенітету України, розбудови Української держави в цілому і місцевого самоврядування зокрема мало ухвалення Верховною Радою 16 липня 1990 року за № 55- XII «Декларації про державний суверенітет України»⁹⁶.

У цьому історичної ваги доленосному Документі⁹⁷, зокрема, закріплювалося, що «громадяни Республіки всіх національностей становлять народ України. Народ України є єдиним джерелом державної влади в Республіці. Повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих Рад Української РСР (курсив наш – *І. Л.*). Від імені всього народу може виступати виключно Верховна Рада Української РСР. Жодна політична партія, громадська організація, інше угруповання чи окрема особа не можуть виступати від імені всього народу України.

Формування та діяльність Рад народних депутатів інших союзних республік здійснювалися відповідно до аналогічних Українській конституцій 1978 року та законів про вибори депутатів місцевих рад народних депутатів.

Водночас кінець 80-х – 1990 рр. характеризувалися відродженням громадсько-територіальної форми місцевого самоврядування, що відбувалося на фоні реформування партійного та державного життя. Закон СРСР від 09 квітня 1990 року № 1417-І «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» (1990 р.)⁹⁸ перш за все повернув до вжитку термін «місцеве само-

⁹⁶ Декларація про державний суверенітет України: прийнята Верховною Радою Української Радянської Соціалістичної Республіки 16 липня 1990 року за № 55-ХІІ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/55-12>

⁹⁷ Там само.

⁹⁸ Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР: Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 09 квітня 1990 року № 1417-І (Закон втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90>

врядування», поклавши в основу дефініції не державну владу, а систему діяльності громадян. Ідея місцевого самоврядування отримала ідеологічне визнання та правове вираження.

Відповідно до Закону⁹⁹ «місцеве самоврядування в СРСР є частиною соціалістичного самоврядування народу і покликане забезпечити реалізацію прав і свобод громадян, їх самостійність у вирішенні питань соціального й економічного розвитку території, охорони навколишнього середовища»¹⁰⁰.

Згідно із статтею 1 Закону¹⁰¹ «місцеве (територіальне) самоврядування в СРСР – це самоорганізація громадян для розв’язання безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення та особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на основі законів і відповідної матеріальної та фінансової бази»¹⁰².

Система місцевого самоврядування включала місцеві Ради народних депутатів, органи територіального громадського самоврядування (ради і комітети мікрорайонів, житлових комплексів, будинкові, вуличні, квартальні, селищні, сільські комітети та інші органи), а також місцеві референдуми, збори, сходи громадян, інші форми безпосередньої демократії.

Згідно зі статтею 3 Закону¹⁰³ місцеві Ради народних депутатів ставали основною ланкою системи місцевого самоврядування як представницькі органи влади. На своїй території Ради мали координувати діяльність усієї системи місцевого самоврядування.

07 грудня 1990 року за № 533-XII Верховна Рада Української РСР ухвалює власний Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та

⁹⁹ Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР: Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 09 квітня 1990 року № 1417-I (Закон втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90>

¹⁰⁰ Там само.

¹⁰¹ Там само.

¹⁰² Там само.

¹⁰³ Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон Української РСР від 07 грудня 1990 року № 533-XII (Закон втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/533-12/page>

місцеве і регіональне самоврядування»¹⁰⁴.

Цей Закон¹⁰⁵ визначав засади місцевого та регіонального самоврядування – основи демократичного устрою влади в Україні, правовий статус місцевих Рад народних депутатів, а також інших форм територіальної самоорганізації громадян. Закон постав основою утвердження в майбутньому всієї повноти народовладдя на відповідних адміністративних територіях.

Відповідно до статті 1 Закону¹⁰⁶ «місцеве самоврядування в Україні – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази. Територіальну основу місцевого самоврядування становлять сільрада, селище, місто. Органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські Ради народних депутатів»¹⁰⁷.

Згідно зі статтею 2 Закону¹⁰⁸ «система місцевого самоврядування включає сільські, селищні, міські Ради народних депутатів та їх органи, інші форми територіальної самоорганізації громадян (громадські комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, будинкові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети і форми безпосереднього волевиявлення населення – місцеві референдуми, загальні збори (сходи) громадян)»¹⁰⁹.

Районні в містах Ради народних депутатів ставали складовою міського самоврядування. Сільські, селищні, міські Ради народних депутатів відповідно до Закону¹¹⁰ мали б об'єднувати і координувати на своїй території діяльність інших ланок місцевого самоврядування. Систему регіонального самоврядування становили районні

¹⁰⁴ Там само.

¹⁰⁵ Там само.

¹⁰⁶ Там само.

¹⁰⁷ Там само.

¹⁰⁸ Там само.

¹⁰⁹ Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон Української РСР від 07 грудня 1990 року № 533-XII (Закон втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/533-12/page>

¹¹⁰ Там само.

і обласні Ради народних депутатів, місцеві референдуми в межах території району, області, інші форми самоорганізації громадян районів і областей.

Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки своєю Постановою від 03 червня 1991 року № 1139-XII «Про хід виконання Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»¹¹¹ відзначала, що на місцях у цілому було позитивно сприйнято Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»¹¹², який «заклав основи самоврядування в Республіці, сприяє піднесенню ролі і посиленню відповідальності Рад народних депутатів за стан справ на своїй території»¹¹³. Водночас цією Постановою місцевим Радам народних депутатів доручалося повніше використовувати надані Законом¹¹⁴ повноваження, зокрема: провести інвентаризацію державного майна, що знаходиться на території Рад народних депутатів, визначити його належність, здійснити інші заходи, пов'язані з підготовкою до формування комунальної власності відповідних адміністративно-територіальних одиниць, місцевого господарства; сприяти процесам роздержавлення та демонополізації економіки, приватизації власності; з урахуванням конкретних соціально-економічних умов і особливостей

¹¹¹ Про хід виконання Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»: Постанова Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки від 03 червня 1991 року № 1139-XII (Постанова втратила чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1139-12>

¹¹² Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон Української РСР від 07 грудня 1990 року № 533-XII (Закон втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/533-12/page>

¹¹³ Про хід виконання Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»: Постанова Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки від 03 червня 1991 року № 1139-XII (Постанова втратила чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1139-12>

¹¹⁴ Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон Української РСР від 07 грудня 1990 року № 533-XII (Закон втратив чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/533-12/page>

розвитку відповідних територій до кінця 1991 року розглянути питання про перерозподіл за взаємною згодою між місцевими Радами власності і окремих повноважень, а також про передачу частини повноважень органам територіального громадського самоврядування, відповідних коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень; упродовж другого півріччя 1991 року провести організаторську роботу щодо формування відповідно до Закону структур органів територіального громадського самоврядування, спрямовувати їх діяльність на вирішення конкретних питань місцевого життя, широке залучення до цього населення та ін.¹¹⁵

Разом з тим функціонування радянської системи місцевих Рад народних депутатів та їх структурних елементів відбувалося в умовах жорсткої державної та партійної регламентації, що позбавило останні самостійності, нормотворчої та адміністративної автономності. Вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів проводилися під жорстким контролем правлячої Комуністичної партії, серед обраних депутатів переважали члени КПРС (до 70 відсотків від загального складу рад), прикриваючись при цьому т. зв. «непорушним блоком комуністів і безпартійних». Місцеві Ради народних депутатів були вмонтованими в систему державної влади, підконтрольними і підзвітними органам і структурам КПРС, вищим Радам народних депутатів, виконавчим комітетам цих Рад та вищим державним органам. Крім того, не мали самостійності й місцеві бюджети, вони вкладалися один в одного за аналогією до «російської мотрійки» і формувалися за принципом «згори донизу».

Проте, разом з тим, не можна не відзначити й певні позитивні результати від широкої, хоча і формальної участі, радянського народонаселення в конструюванні та діяльності системи органів місцевої влади того часу.

¹¹⁵ Про хід виконання Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»: Постанова Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки від 03 червня 1991 року № 1139-XII (Постанова втратила чинність – *І. Л.*). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1139-12>

1.3. Фінансові основи місцевого самоврядування в СРСР

Становлення фінансових основ місцевого самоврядування за часів існування України в складі СРСР відбувалося в умовах обмеженості прав місцевих органів влади. З одного боку, визнавалася потреба розширення прав місцевого самоврядування та надання реальних механізмів впливу на суспільні відносини, з іншого – місцеві ради лише формально виконували самоврядні функції, а місцеві бюджети як основа фінансової бази місцевого самоврядування були частиною державного бюджету і повністю від нього залежали.

Відновлення інституту місцевих бюджетів у радянській державі стало можливим після закінчення громадянської війни 1921 року і впродовж існування СРСР пройшло 6 періодів (рис. 1.3.1).

1917- 1930 рр.	становлення радянської правової системи, прийняття Тимчасового положення про місцеві фінанси, колективізація, перехід до субвенційної системи, ухвалення конституцій радянських республік
1930- 1938 рр.	індустріалізація, податкова реформа, звуження фінансових повноважень місцевих органів влади, організаційне оформлення сільських бюджетів, затвердження бюджетів “згори донизу”
1938- 1945 рр.	запровадження єдиного державного бюджету, до якого включалися місцеві бюджети, Друга світова війна, вимушене скорочення кількості місцевих бюджетів та їх доходів
1945- 1960 рр.	відбудова країни, зміни в обсягах місцевих бюджетів, ухвалення закону про бюджетні права СРСР і союзних республік
1960- 1985 рр.	ухвалення закону про бюджетні права УРСР, реформа цін, підвищення неоподаткованого мінімуму зарплати, скасування деяких неприбуткових податків, реформування самооподаткування сільського населення, початок перебудови
1985- 1990 рр.	розгорнута перебудова, ухвалення Європейської Хартії місцевого самоврядування, розпад СРСР та утворення незалежної України, початок формування внутрішнього (національного) права.

Рис. 1.3.1 Основні етапи становлення бюджетної системи України у складі СРСР та їх характеристики

Примітка. Складено автором на основі¹¹⁶.

¹¹⁶ Музика О. А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством: [монографія] / О. А. Музика. – К.: Атіка, 2004. – 344 с.

Перший етап становлення фінансової бази місцевих бюджетів (1917-1930 рр.) характеризується законодавчим оформленням інституту місцевих бюджетів: першим нормативним актом, що надав право місцевим органам самостійно встановлювати надбавки до державного промислового податку та запроваджувати місцеві податки, став Декрет «Про місцеві грошові кошти» від 22 серпня 1921 р. Однак це право було досить умовним, оскільки всі податкові надходження зараховувалися до державних доходів, а тому за своєю суттю місцеві податки були лише новими видами державних.

Затвердження «Тимчасового положення про місцеві фінанси» (1923 р.) визначило функціонування місцевих фінансів, місцевих бюджетів, місцевого господарства. Цим документом було встановлено: склад місцевих бюджетів; права і обов'язки органів влади різних рівнів щодо питань місцевих фінансів; порядок місцевого оподаткування; механізм субсидювання місцевих бюджетів із загальнодержавних коштів; порядок складання, затвердження та виконання місцевих бюджетів¹¹⁷.

Новим «Тимчасовим положенням про місцеві фінанси» (1924 р.) було визначено склад та структуру видатків місцевих бюджетів та зазначено джерела їх фінансування та вперше запроваджено базові основи фінансового регулювання міжбюджетних відносин. При цьому основну питому вагу в структурі видатків місцевих бюджетів УРСР упродовж 1923-1925 рр. посідали господарсько-адміністративні видатки (рис.1.3.2), до яких можна віднести видатки на утримання комунального господарства; утримання доріг; фінансування комунальних підприємств та місцевої промисловості; землепорядкування та сільське господарство.

Дальше вдосконалення бюджетного законодавства відбувалося на основі чіткого розмежування доходів і видатків кожного рівня бюджету та визначення переліку видатків, які можна було здійснювати за рахунок місцевих коштів. Важливим кроком було визначення власних дохідних джерел місцевих бюджетів, що свідчило про появу відносної фінансової самостійності місцевої влади.

¹¹⁷ Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика): [монографія] / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – С. 72.

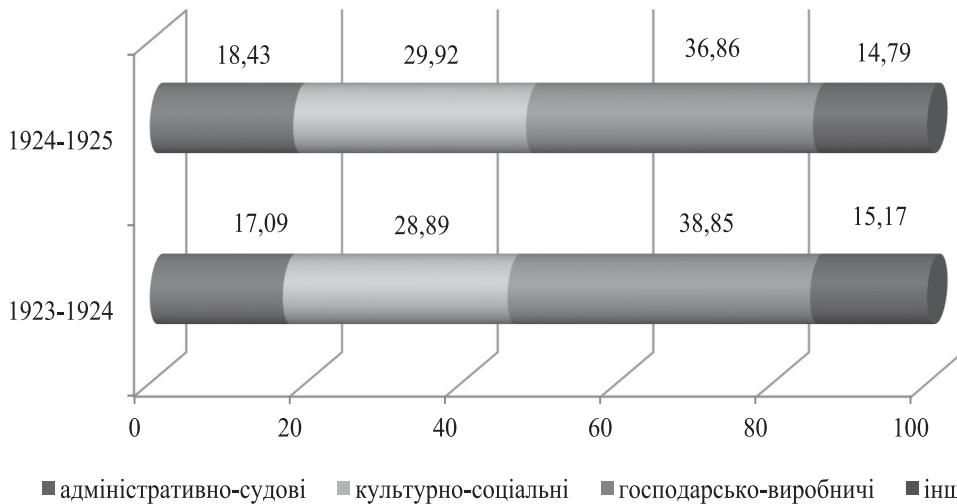


Рис.1.3.2 Структура видатків місцевих бюджетів УРСР у 1923-1925 рр.

Примітка. Складено автором на основі¹¹⁸.

Так, згідно з «Положенням про місцеві фінанси» (1926 р.) для зміцнення доходної бази місцевих бюджетів було встановлено низку місцевих податків і зборів: податок із будівель; податок із вантажів, що завозилися та вивозилися залізничним та водним транспортом; податок із біржових угод; податок на золото- і платинопромислові підприємства.

Конституція СРСР, прийнята 31 січня 1924 р.¹¹⁹, передбачала затвердження єдиного державного бюджету СРСР, до складу якого входили державні бюджети союзних республік та загальносоюзний бюджет. Зазначимо, що місцеві бюджети входили до складу державного бюджету кожної союзної республіки, а тому не визначалися окремо.

У грудні 1931 р. уряд СРСР ухвалив постанову, що регламентувала республіканські і місцеві бюджети. Відповідно до неї було чітко розмежовано доходи між окремими ланками бюджетної системи, посилено роль низових бюджетів, місцевим бюджетам надано

¹¹⁸ Местный бюджет Союза ССР в 1924-1925 году. Исполнение бюджетов.-М.: Финансовое издательство Н.К.Ф. С.С.С.Р.1927. – С. 111

¹¹⁹ Конституция Союза Советских Социалистических Республик принята второй сессией ЦИК СССР 6 июля 1923 г. – М.: Изд. ЦИК СССР, 1924. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: www.hist.msu.ru

право залишати в своєму розпорядженні кошти, отримані в результаті перевищення фактичних надходжень до планових, змінено систему бюджетного регулювання¹²⁰.

Другий етап становлення фінансових основ місцевого самоврядування мав на меті організаційне оформлення сільських бюджетів. За рахунок коштів сільських бюджетів утримувалися сільські ради, місцеві установи народної освіти й охорони здоров'я, здійснювалося пенсійне забезпечення, фінансувалися роботи з утримання та будівництва доріг, благоустрою населених пунктів, а також видатки на розвиток сфери зв'язку, сільського господарства, утримання майна та підприємств, що знаходилися в розпорядженні сільських рад¹²¹. Поряд із цим, розгортання процесів колективізації позначилося на самооподаткуванні сільського населення, яке поступово набувало обов'язкового характеру і лише формально було добровільним. Проведена 1930 року Податкова реформа, поряд із позитивними наслідками (спрощення обкладання податками, відмова від дріб'язкових податків та запровадження нових), мала значний негативний вплив на формування сільських бюджетів, оскільки в основному акумулювала кошти в бюджетах промислово розвинутих адміністративних одиниць з одночасним послабленням доходної бази сільських бюджетів. Завдяки змінам у розподілі доходів між ланками бюджетної системи, спричиненим податковою реформою, питома вага закріплених доходів у місцевих бюджетах зросла з 49,7% – у 1929–1930 роках до 74% – 1931 року (з урахуванням єдиного сільськогосподарського податку, який формально проводився через державний бюджет, а надходив до місцевих – 85%)¹²².

Водночас на початку 30-х рр. ХХ ст. відбулося значне посилення централізованих засад у керівництві економікою СРСР, поступово почала звужуватися сфера діяльності місцевих фінансів, суттєво

¹²⁰ Сунцова О. О. Місцеві фінанси: навч. посібник / О. О. Сунцова. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – С. 326.

¹²¹ Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика): [монографія] / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – С. 85.

¹²² Местные финансы СССР. // Бригада под руководством проф. Н. Н. Ровинского. – М.: Госфиниздат, 1936. – С. 104.

зросла залежність місцевих бюджетів від державного бюджету в результаті значного зменшення частки місцевих доходів¹²³. На основі фактичного виконання місцевих бюджетів УРСР за доходами і видатками 1936 р. (табл. 1.3.1) зазначимо, що місцеві доходи становили 14,9% від загальної величини доходів проти 72,3% коштів, які передавалися з державного бюджету¹²⁴. Водночас відзначимо підвищення соціальної спрямованості використання доходів: видатки на соціально-культурні заходи на кінець 1936 року становлять 70,3% проти 30% 1925 року (рис.1.3.2).

Таблиця 1.3.1

*Склад та структура доходів і видатків місцевих бюджетів
УРСР 1936 р.*

Доходи	Сума, тис. крб.	Питома вага,%	Видатки	Сума, тис. крб.	Питома вага,%
А	1	2	3	4	5
1. Місцеві доходи, разом	531923,6	14,97	1. Народне господарство, разом	582972,0	16,87
у т.ч. промисловість	125024,0	3,52	у т.ч. промисловість	82308,9	2,38
сільське господарство	3916,0	0,11	сільське господарство	66309,3	1,92
лісове господарство	4756,3	0,13	житлове господарство	76790,2	2,22
житлове господарство	84320,7	2,37	комунальні підприємства	103258,9	2,99
комунальні підприємства	112811,6	3,18	комунальне господарство і благоустрій	154321,7	4,47
комунальне господарство і благоустрій	28344,2	0,80	торгівля	71497,8	2,07

¹²³ Гутаріна С. О. Еволюція поглядів на фінансування місцевих органів влади / С. О. Гутаріна. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua>

¹²⁴ Местные бюджеты Союза ССР за 1936 год. // Статистический сборник. – М.: Госфиниздат, 1938. – 350 с.

Продовження таблиці 1.3.1

A	1	2	3	4	5
торгівля	18129,3	0,51	шосейні і ґрунтові дороги, місцевий автотранспорт	16231,1	0,47
інші місцеві неподаткові доходи	36348,2	1,02	зв'язок	12255,0	0,35
місцеві податки	118273,3	3,33	2. Соціально-культурні заходи, разом	2429366,5	70,32
2. Державні податки, збори і мита, що безпосередньо надходять до місцевих бюджетів	347823,0	9,79	у т.ч. освіта	1641240,1	47,51
			охорона здоров'я	756617,9	21,90
3. Кошти, що передавалися з державного бюджету	2637479,7	74,24	фізична культура	7091,7	0,21
			Соціальне забезпечення	24416,8	0,71
у т.ч. відрахування від державних податків і доходів	2209360,5	62,19	3. Управління	366829,3	10,62
			4. Видатки за позиками	26121,5	0,76
кошти державного соціального страхування	428119,2	12,05	5. Резервні фонди	19555,7	0,57
4. Інші	35633,0	1,00	6. Інші видатки	29826,7	0,86
Разом	3552859,3	100	Разом	3454672,6	100

Повна ліквідація фінансової самостійності місцевих бюджетів відбулася 1938 року з прийняттям на другій сесії Верховної Ради СРСР єдиного Державного бюджету. Цим рішенням фактично перекреслювалися всі зусилля, що впродовж 1920-1938 рр. були спрямовані на зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування, оскільки наявність лише одного централізованого фонду фінансових ресурсів сприяла послабленню ефективності господарювання та появі зловживань у використанні бюджетних коштів.

Друга світова війна зумовила посилення централізації бюджетних коштів, зокрема суттєвих змін зазнав перелік місцевих податків і зборів, надходження від яких мали значний вплив на формування доходів місцевих бюджетів впродовж 1940-1958 рр. (рис.1.3.3). Так, 1942 року було встановлено такі місцеві податки і збори:

- податок із будівель, визначений у розмірі 0,5% від вартості житлових будівель і 1% від вартості всіх інших будівель;
- земельна рента, яка сплачувалася за забудовані ділянки;
- збір з власників транспортних засобів справлявся у диференційованому розмірі залежно від виду транспортного засобу та типу населеного пункту;
- збір із власників худоби було встановлено у диференційованому розмірі за населеними пунктами, окремо за продуктивною та робочою худобою;
- разовий збір на колгоспних ринках, який сплачувався колгоспами та фізичними особами¹²⁵.

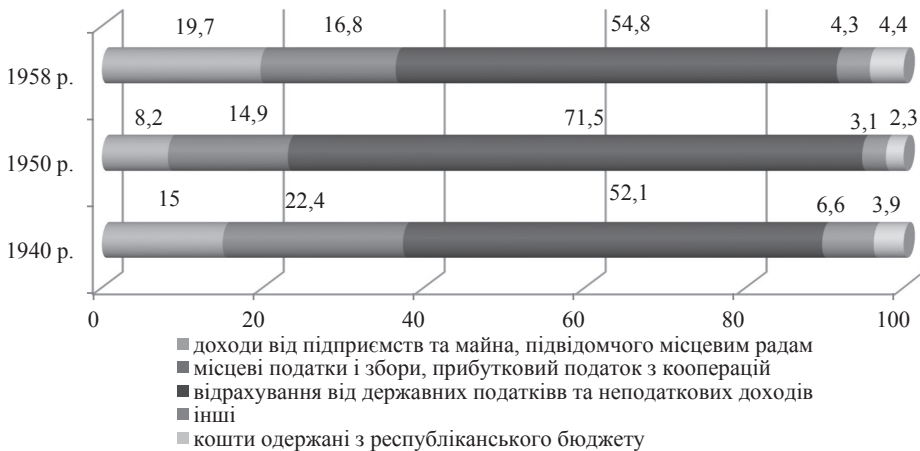


Рис. 1.3.3 Структура доходів місцевих бюджетів УРСР за 1940-1958 рр.

Примітка. Складено автором на основі¹²⁶.

1958 р. припинено випуск державних позик, що реалізувалися за підпискою серед населення і тривалий час були важливим дже-

¹²⁵ Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика): [монографія] / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – С. 96.

¹²⁶ Местный бюджет Союза ССР (Статистический сборник). – М.: Госфиниздат, 1960. – С. 10.

релом доходів бюджету. Усі кредитні операції України повністю контролювалися Москвою¹²⁷.

Новий етап у розвитку місцевих фінансів в СРСР почався з ухваленням 30 жовтня 1959 р. Закону «Про бюджетні права Союзу РСР та союзних республік», що визначив основи бюджетного права на весь час існування соціалістичної держави. Відбувалося реформування структури бюджетної системи (рис. 1.3.4), визначення бюджетних прав місцевих бюджетів покладалося на Верховні Ради союзних республік¹²⁸. Однак, жорстка централізація бюджетних повноважень і бюджетних ресурсів існувала весь період до розпаду СРСР, хоча бюджетні права союзних республік розвивалися в напрямку розширення їх самостійності у використанні своїх бюджетних ресурсів.

Дальший розвиток місцевих бюджетів було зумовлено ухваленням низки законодавчих актів, що забезпечували розширення повноважень місцевих органів влади. Так, з прийняттям Закону УРСР «Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад народних депутатів» від 30 червня 1960 р.¹²⁹ було деталізовано склад доходів і видатків місцевих бюджетів України, а також визначено основні етапи бюджетного процесу: порядок складання, розгляду, затвердження, виконання місцевих бюджетів. Крім того, цим Законом передбачалося стимулювання зацікавленості органів місцевого самоврядування в збиранні доходів, оскільки в разі надходження додаткових сум коштів у процесі виконання бюджету вони могли бути спрямовані на фінансування народного господарства та соціально-культурні заходи.

«У Законі зазначалося, що республіканський бюджет Української РСР забезпечує необхідними коштами фінансування заходів у галузі господарського і культурного будівництва, що мають за-

¹²⁷ Старостенко Г. Г. Бюджетна система: навч. посібник / Г. Г. Старостенко, Ю. В. Булгаков. – К.: Центр навч. л-ри, 2006. – С. 56.

¹²⁸ Владимиров К. М. Місцеві фінанси: навч. посібник / К. М. Владимиров, Н. Г. Чуйко, О. Ф. Рогальський. – К.: Центр учб. л-ри, 2009. – С. 25.

¹²⁹ Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад народних депутатів: Закон Української РСР від 30 червня 1960 року. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>



Рис. 1.3.4 Структура бюджетної системи СРСР 1959 р.

гальнореспубліканське значення. Зазначалося, що через республіканський бюджет здійснюється перерозподіл бюджетних ресурсів між областями і містами республіканського підпорядкування»¹³⁰.

Як зазначає О.А. Музика, у 60-х роках розвиток місцевих бюджетів СРСР відбувався під впливом двох тенденцій, що призвели до змін в обсязі та структурі доходних джерел, до зниження стійкості їх доходів. З одного боку, у ті часи темпи зростання місцевих бюджетів перевищували темпи приросту республіканських бюджетів союзних республік і держбюджету СРСР у цілому. З іншого боку, відбувалося поступове послаблення доходної бази місцевих бюджетів, що було викликано скасуванням частини закріплених за ними доходів, суттєвим зменшенням обсягу надходжень за деякими доходними джерелами; відбулися зміни структурного складу доходів цих бюджетів¹³¹. Ідеться про скасування патентного збору з торговельних та промислових підприємств кооперативних систем, податку з нетоварних операцій, податку з будівель і земельної ренти з підприємств та організацій; скорочення надходжень від податку з видовищ, зменшення майже вдвічі розміру прибуткового податку з колгоспів у зв'язку зі змінами 1965 р. порядку його обрахування та сплати, податку на

¹³⁰ Старостенко Г. Г. Бюджетна система: навч. посібник / Г. Г. Старостенко, Ю. В. Булгаков. – К.: Центр навч. л-ри, 2006. – С. 59.

¹³¹ Музика О. А. Неподаткові доходи місцевих бюджетів України: фінансово-правове дослідження: [монографія] / О. А. Музика. – К.: Атіка, 2006. – С. 33.

холостяків, одиноких і малосімейних громадян, прибуткового податку з громадян – у зв'язку із наданням значних пільг¹³².

1968 року було розширено права сільських і селищних рад, їм дозволялося спрямовувати додатково одержані кошти від перевиконання доходної частини бюджету на фінансування підвідомчого господарства та соціально-культурних заходів, при цьому вилучення цих сум коштів заборонялося. Сільським та селищним радам надавалася можливість встановлювати пільги з місцевих податків і зборів, а також надавати фінансову допомогу особам, які отримували державні пенсії.

1971 року з виходом указів Президії Верховної Ради СРСР підноситься роль міських та районних рад, які повинні були вирішувати на своїй території всі питання місцевого значення, координувати і контролювати в межах своєї компетенції роботу всіх підприємств та організацій незалежно від відомчої підпорядкованості¹³³. Відтепер усі підприємства та організації союзного та республіканського підпорядкування, що знаходилися на території місцевих рад та задовольняли потреби місцевого значення, контролювалися органами місцевої влади.

Крім того, міським та районним радам було надано можливість установлювати додаткові пільги зі стягнення державного мита та прибуткового податку з громадян. З передачею в розпорядження місцевих рад значної кількості підприємств та організацій місцевої промисловості, побутового обслуговування населення, комунального господарства, було розширено фінансову базу органів місцевого самоврядування, яка вже не обмежувалася виключно коштами місцевих бюджетів.

Згідно з Конституцією СРСР від 7 листопада 1977 р. місцеві ради набули права керувати на своїй території державним, госпо-

¹³² Кутафина И. Г. Роль бюджетного регулирования в укреплении финансовой базы местных Советов народных депутатов // Проблемы совершенствования советской финансовой системы в современный период: Сборник научных трудов / Отв. ред. Е. А. Ровинский. – М.: ВЮЗИ, 1981. – С. 44-45.

¹³³ Чернявська О. В. Механізм фінансових відносин на регіональному рівні: дис. на здобуття наук. ступеня кандидата економічних наук: спец. 08.10.01 «Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка» / О. В. Чернявська. – Полтава, 2003. – 227 с.

дарським та соціально-культурним будівництвом, затверджувати плани економічного та соціального розвитку і місцевий бюджет¹³⁴. Основоположні засади організації влади на місцях, що містила Конституція СРСР 1977 р., було відтворено в Конституції Української РСР, прийнятій 20 квітня 1978 р. У статі 2 було визначено, що «вся влада в Українській РСР належить народові, народ здійснює державну владу через владу народних депутатів, які становлять політичну основу Української РСР», проте механізму реалізації конституційних засад не було закріплено. Ухвалений 1980 року Закон щодо особливих повноважень крайових, обласних, а також рад автономних областей та автономних округів значно розширив права останніх у галузі відповідних бюджетів, фінансів та цін (рис.1.3.5).

1981 року було збільшено перелік ресурсних платежів, зокрема запровадження плати за воду з водогосподарських систем, яку промислові підприємства використовували для своїх потреб, 50% цих надходжень спрямовувалося до місцевих бюджетів. Формування доходної бази місцевих бюджетів було визначено новим документом – Указом Президії Верховної Ради СРСР від 26 січня 1981 року «Про місцеві податки і збори»¹³⁵.

З 1983 року відбулася передача з державного до місцевих бюджетів фінансування витрат на будівництво житла, дитячих дошкільних закладів, клубів, об'єктів комунального господарства, внутрішньогосподарських доріг, утримання дитячих садків та інших соціально-культурних закладів, а також сплата страхових платежів, що мали здійснювати низькорентабельні колгоспи¹³⁶.

Досягнення фінансової автономії органів місцевого самоврядування мав на меті й експеримент, проведений 1985 року, що передбачав передачу відрахувань союзних об'єднань і підприємств до місцевих бюджетів (до 10% прибутку від реалізації товарів народ-

¹³⁴ Конституция Союза Советских Социалистических Республик: принятая седьмой сессией Верховного Совета СССР 7 окт. 1977 г. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.hist.msu.ru.

¹³⁵ Про місцеві податки і збори: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 26 січня 1981 року №3919-Х. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>

¹³⁶ Гутаріна С. О. Еволюція поглядів на фінансування місцевих органів влади / С. О. Гутаріна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua>



Рис. 1.3.5 Особливі права крайових, обласних, а також рад автономних областей та автономних округів у 1980 році

Примітка. Розроблено автором на основі¹³⁷.

ного споживання). Однак, у процесі експерименту, що проводився на території декількох областей Російської Федерації та в Українській, Естонській і Грузинській РСР, виникли значні проблеми. Труднощі полягали в тому, що підприємства було розміщено не рівномірно всією територією, а вони акумулювалися у великих містах, що спричинило значне перевищення доходної частини бюджетів цих міст над видатковою в той час, коли місцеві бюджети невеликих населених пунктів потребували допомоги. Проблему було подолано шляхом передачі радам народних депутатів повноваження самостійно визначати той бюджет, до якого буде здійснено відрахування.

З урахуванням досвіду проведеного експерименту було вирішено посилити зацікавленість місцевих рад у підвищенні ефективності діяльності суб'єктів господарювання. Так, починаючи з 1987, року до місцевих бюджетів почала надходити: частина прибутку підприємств, що працювали в умовах госпрозрахунку; суми від застосування економічних санкцій до підприємств та організацій, які

¹³⁷ Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика): [монографія] / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – 384 с.

нераціонально використовували матеріальні ресурси; відсоток відрахування від податку з обороту.

З ухваленням 1987 року Закону СРСР «Про індивідуальну трудову діяльність»¹³⁸ місцеві бюджети отримали додаткове джерело поповнення доходної частини – прибутковий податок з осіб, які займалися індивідуальною трудовою діяльністю.

Взаємовідносини, що виникали між державними підприємствами та місцевими бюджетами, докорінно змінилися з набуттям чинності 1988 р. Законом СРСР «Про державне підприємство (об'єднання)»¹³⁹. За цим Законом керівники підприємств та органи місцевої влади мали співпрацювати для досягнення єдиної мети – підвищення ефективності виробництва та прискорення розвитку суб'єктів господарювання. Для цього місцеві ради мали створювати сприятливі умови обслуговування працівників торговельними та побутовими організаціями, підприємствами, закладами освіти, охорони здоров'я тощо.

За рахунок проведених заходів щодо збільшення фінансової бази органів місцевого самоврядування відбулися значні структурні зрушення в доходах та видатках місцевих бюджетів (табл. 1.3.2).

Упродовж 1980-1989 років відбулося зростання ролі податку з обігу у формуванні доходів місцевих бюджетів. Так, якщо 1980 року обсяг цих надходжень становив 28,9% у загальній структурі, то на кінець 1989 року його частка зросла на 7,87 п.п. і становила 34,5%. При цьому платежі з державних підприємств стали відігравати менш значну роль і на кінець 1989 року становили 22,93% від загального обсягу доходів проти 30% 1980 року.

Зважаючи на те, що в Радянському Союзі на центральні органи влади покладалася відповідальність за розвиток виробничої сфери, а на місцеві – соціальної, бюджети місцевих рад мали чітко виражений соціальний характер. Цей факт підтверджує частка

¹³⁸ Про індивідуальну трудову діяльність: Закон СРСР від 15 квітня 1987 р. № 127 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>

¹³⁹ Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика): [монографія] / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – С. 112.

Таблиця 1.3.2

Динаміка складу та структури доходів і видатків місцевих бюджетів УРСР за 1980-1989 рр.

Примітка. Розраховано автором на основі¹⁴⁰.

Показник	1980 рік		1985 рік		1989 рік		Зміна, млн. крб.		Структурні зрушення, п.п.	
	млн. крб.	питома вага,%	млн. крб.	питома вага,%	млн. крб.	питома вага,%	1985 року від 1980 року	1989 року від 1985 року	1986 року від 1980 року	1990 року від 1985 року
Доходи	8581,5	100	10585,9	100	16192,1	100	2004,4	5606,2	—	—
у т.ч. податок з обігу	2487,2	28,98	2817,7	26,62	5584,6	34,49	330,5	2766,9	-2,37	7,87
платежі державних підприємств з прибутку	2574,1	30,00	3355	31,69	3712,9	22,93	780,9	357,9	1,70	-8,76
прибутковий податок з кооперативних і громадських підприємств та організацій	301,8	3,52	445,1	4,20	712,8	4,40	143,3	267,7	0,69	0,20
державні позики з населення	1119,3	13,04	1347,2	12,73	2381,7	14,71	227,9	1034,5	-0,32	1,98
місцеві податки і збори	235,1	2,74	271,8	2,57	354,8	2,19	36,7	83,0	-0,17	-0,38
надходження від продажу облігацій державних внутрішніх позик	51,4	0,60	83,7	0,79	133,1	0,82	32,3	49,4	0,19	0,03
надходження за грошово-речовими лотереями	54,1	0,63	56	0,53	57,9	0,36	1,9	1,9	-0,10	-0,17
інші надходження	1778,5	20,72	2209,4	20,87	3254,3	20,10	430,9	1044,9	0,15	-0,77
Видатки	8409,6	100	11094,4	100	15314,2	100	2684,8	4219,8	—	—
у т.ч. на народне господарство	2323,1	27,62	3855,4	34,75	4006,3	26,16	1532,3	150,9	7,13	-8,59
на соціально-культурні заходи	5273,5	62,71	6271,8	56,53	9160,2	59,82	998,3	2888,4	-6,18	3,28
на управління	202,1	2,40	260,7	2,35	285,2	1,86	58,6	24,5	-0,05	-0,49
інші потреби	610,9	7,26	706,5	6,37	1862,5	12,16	95,6	1156,0	-0,90	5,79

¹⁴⁰ Народне господарство Української РСР у 1989 році: Стат. щорічник / Держкомстат УРСР; Відп. за випуск В. В. Самченко. — К.: Техніка, 1990. — С. 444.

видатків на соціально-культурні заходи впродовж 1980-1989 років, що становила більшу частину загальних видатків бюджету (відповідно 62,71%; 56,53%; 59,82%).

Протягом 1980-1989 років підвищилась й ефективність міжбюджетних відносин: збалансування місцевих бюджетів відбувалося на основі двох методів: відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків та надання бюджетних трансфертів (дотацій, субсидій, субвенцій). У процесі фінансового вирівнювання використовувалися регулювати податки, зокрема податок з обігу, прибутковий податок з населення та надходження від продажу облігацій внутрішньої державної позики.

У бюджетному регулюванні використовувалися індивідуальні нормативи відрахувань, що, з одного боку, давало змогу побороти дотаційність місцевих бюджетів, проте з іншого – значно зменшувало ефективність бюджетного регулювання в цілому і сприяло зміцненню споживацьких тенденцій з боку місцевих органів влади, що в будь-якому разі могли розраховувати на остаточне збалансування місцевих бюджетів¹⁴¹. Тому наприкінці 80-х років проводиться новий експеримент, що передбачав установа залежності доходів місцевих бюджетів від чисельності працівників підприємств, які функціонували на певній території. Метою цього заходу було встановлення принципу справедливості при розподілі бюджетних коштів, оскільки вони спрямовувалися на утримання різних об'єктів соціальної інфраструктури, якими однаковою мірою користується все населення.

9 квітня 1990 року було ухвалено союзний Закон «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР»¹⁴², положення якого покладено в основу законів «Про бюджетну систему Української РСР»¹⁴³ (5 грудня 1990 року) та «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве і регіональне са-

¹⁴¹ Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика): [монографія] / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – С. 114.

¹⁴² Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР: Закон СРСР від 09.04.1990 № 1417-І [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>

¹⁴³ Про бюджетну систему Української РСР: Закон УРСР від 1 січня 1991 року №512-12 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>

моврядкування»¹⁴⁴ (7 грудня 1990 року). Відповідно до них було чітко розмежовано надходження до бюджету на закріплені доходи, надходження від регульованих доходів та дотації, субвенції, субсидії.

Склад і розміри частини загальнореспубліканських податків, зборів і платежів, що зараховувалися до місцевих бюджетів, визначалися Верховною Радою Української РСР на основі відповідних соціально-економічних нормативів бюджетної забезпеченості населення території та стану місцевих джерел доходів. На обласні, Київську та Севастопольську міські ради народних депутатів покладалося розмежування частини загальнореспубліканських податків, зборів і платежів між обласним бюджетом та бюджетами районів і міст. На міські (міст обласного підпорядкування), районні ради покладалося розмежування аналогічних надходжень відповідно між міськими, районними, селищними і сільськими бюджетами¹⁴⁵.

У цілому послаблення впливу центру в бюджетній сфері на союзні республіки наприкінці 1980-х років поступово призвело до відмови керівництва вносити обов'язкові платежі до Союзного бюджету. Відхід від командно-адміністративних методів управління спричинив перехід союзних республік на самоуправління та самофінансування.

Однак, володіючи за часів Радянського Союзу конкурентними на світовому ринку авіабудівною, суднобудівною, тепловозбудівною, приладобудівною, харчовою та іншими галузями, Україна не була спроможна втримати ці позиції за часів незалежності¹⁴⁶. В останнє десятиріччя XX століття Україна не змогла визначити свої стратегічні орієнтири, припустилася багатьох помилок у реформуванні економіки та соціальної сфери, що призвело до зниження темпів економічного зростання і спричинило затяжну суспільну кризу.

¹⁴⁴ Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон Верховної Ради УРСР від 07.12.1990 № 533-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>

¹⁴⁵ Чернявська О. В. Механізм фінансових відносин на регіональному рівні: дис. на здобуття наук. ступеня кандидата економічних наук: спец. 08.10.01 «Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка» / О. В. Чернявська. – Полтава, 2003. – 227 с.

¹⁴⁶ Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: [монографія] / Ю. В. Пасічник. Донецьк: ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2005. – С. 7.

1.4. Специфіка формування бюджетного потенціалу регіону: український досвід та зарубіжна практика

Формування бюджетного потенціалу регіонів країн СНД початку XXI століття відбувалося в умовах значної неупорядкованості та нестабільності. Лише після 2001 року названі країни поступово спромоглися конституціонувати правові засади бюджетного процесу, що було забезпечено ухваленням Бюджетних кодексів в Україні, Білорусії та відповідних нормативних актів в інших країнах СНД. Проведемо порівняльну характеристику сучасного стану бюджетної системи країн СНД.

Бюджетна система України складається з державного та місцевих бюджетів (бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування)¹⁴⁷. Бюджетний потенціал регіонів формується на основі податкових, неподаткових надходжень, надходжень від операцій з капіталом та трансфертів. Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті на кінець 2015 року становить 18,5% (рис. 1.4.1).

Основним методом формування бюджетного потенціалу регіонів є податкові надходження, які 2015 року становлять 81,6% від загального обсягу надходжень, з яких 45,6% – надходження від податку на доходи фізичних осіб, 12,3% – плата за землю. 2015 року відбулося зростання частки місцевих податків і зборів, яка становить 10,1% проти 2,9% 2011 р.¹⁴⁸, що спричинено зміною їх переліку у зв'язку з ухваленням Податкового кодексу України.

Бюджетна система України наразі знаходиться на стадії реформування, зокрема, проводиться суттєва децентралізація влади. Це зумовлено потребою створення законодавчої основи для кооперації ресурсів органів місцевого самоврядування з метою вирішення

¹⁴⁷ Бюджетний кодекс України: від 08. 07. 2010 р. № 2456–VI: станом на 03 квітня 2014 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/>. – Назва з екрана. – Ст. 5

¹⁴⁸ Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2015 рік / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.] / ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження». – К., 2016. – 73 с.

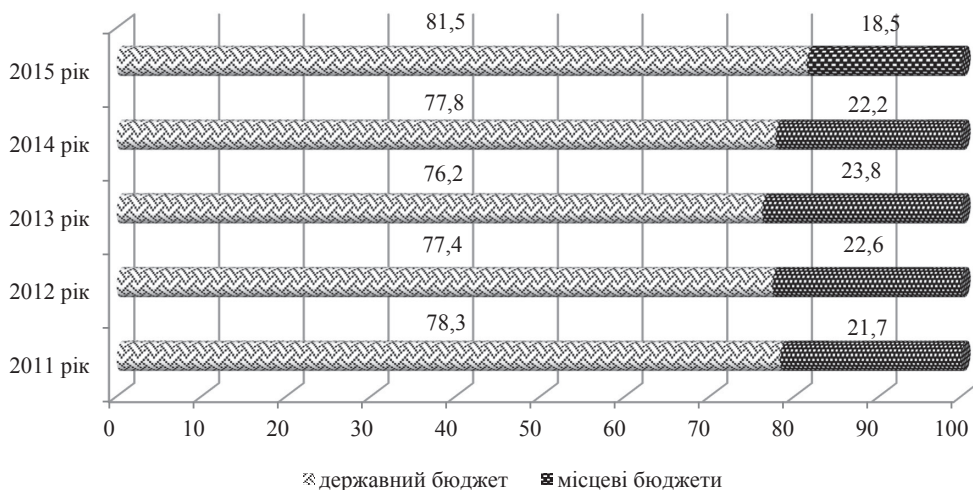


Рис. 1.4.1 Основні етапи становлення бюджетної системи України і формування бюджетного потенціалу регіонів та їх характеристики

*Джерело: складено авторами на основі*¹⁴⁹

спільних проблем життєдіяльності територіальних громад на місцевому рівні, більш ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад. Зокрема, ухвалено Закон України «Про співробітництво територіальних громад»¹⁵⁰ (визначено організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю) та «Про добровільне об'єднання територіальних громад»¹⁵¹ (регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст). У цих законах зроблено спробу під час вирішення питань щодо формування нових територіальних громад

¹⁴⁹ Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2015 рік / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.] / ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження». – К., 2016. – 73 с.

¹⁵⁰ Про співробітництво територіальних громад: Закон України №1508-18 від 17.06.2014 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> – Назва з екрана.

¹⁵¹ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19> – Назва з екрана.

поєднати місцеві та державні інтереси, максимально залучити до цього процесу громадськість. Процес об'єднання територіальних громад, згідно з чинним законодавством, проходить такі етапи:

- ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад;
- узгодження пропозиції щодо об'єднання зацікавленими територіальними громадами;
- розробка та обговорення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад;
- вивчення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад на відповідність Конституції та законам України;
- ухвалення рішення місцевої ради про добровільне об'єднання територіальних громад або проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад;
- ухвалення рішення про утворення об'єднаної територіальної громади;
- формування об'єднаної територіальної громади та відповідних органів місцевого самоврядування¹⁵².

На сьогодні в Україні створені та діють на загальнодержавному рівні: Асоціація міст України; Українська асоціація районних та обласних рад; Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад України. Крім того, діють асоціації органів місцевого самоврядування, що створені на регіональному та місцевому рівнях, та об'єднують органи місцевого самоврядування, розташовані в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць або населених пунктів¹⁵³.

Зауважимо, що суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад визначено суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст¹⁵⁴, тобто в основу покладено територіальний принцип, що не враховує спільні інтереси, фінансову забезпеченість та

¹⁵² Там само.

¹⁵³ Полтавець В. Форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування як основа міжмуніципального співробітництва / В. Полтавець // Ефективність державного управління: збірник наукових праць. – №37. – 2013. – С. 295-299.

навіть громадську думку. Тому питання ефективності такого реформування та його позитивного впливу на бюджетну систему України залишається відкритим. Для уникнення помилок під час здійснення реформування бюджетної системи корисним буде дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-територіальних реформ в умовах проведення децентралізації влади.

Так, досліджуючи структуру бюджетної системи Республіки Білорусь, слід зазначити, що згідно з Бюджетним кодексом вона складається з республіканського та місцевих бюджетів, при цьому останні поділяються на бюджети первинного рівня (сільські, селищні, міські); бюджети базового рівня (районні та бюджети міст обласного значення); бюджети обласного рівня (обласні бюджети і бюджет м. Мінськ)¹⁵⁵. За кожним рівнем бюджету закріплюються на постійній основі власні доходи та передаються регульовальні доходи. Доходи бюджетів поділяються на податкові, неподаткові надходження, внесок на державне соціальне страхування та безповоротні надходження. Республіка Білорусь використовує західноєвропейську модель централізації ВВП в бюджет, про що свідчить співвідношення доходів консолідованого бюджету до ВВП (на кінець 2012 року становить 30%) (рис. 1.4.2).

Ця модель характеризується поміркованим рівнем централізації ВВП у бюджеті: 30-45%. За рахунок вищого рівня централізації ВВП більш розгалуженою є і державна соціальна сфера, насамперед у галузі освіти. Сутність моделі зводиться до паралельного функціонування державних і комерційних установ у соціальній сфері¹⁵⁶.

Основними джерелами формування бюджетного потенціалу регіону Республіки Білорусь станом на 2012 рік є надходження від податку на доходи фізичних осіб (21,2%), податку на прибуток (15,42%), податків на власність (5,69%), а також безповоротні над-

¹⁵⁴ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України №157-VIII від 05.02.2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19> – Назва з екрана.

¹⁵⁵ Бюджетный Кодекс Республики Беларусь: от 16 июля 2008 г. № 412–3: станом на 6 апреля 2012 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.by>. – Назва з екрана. – Ст. 6

¹⁵⁶ Венгер В. В. Фінанси: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / В. В. Венгер. – К.: Центр учб. л-ри, 2009. – С. 16.

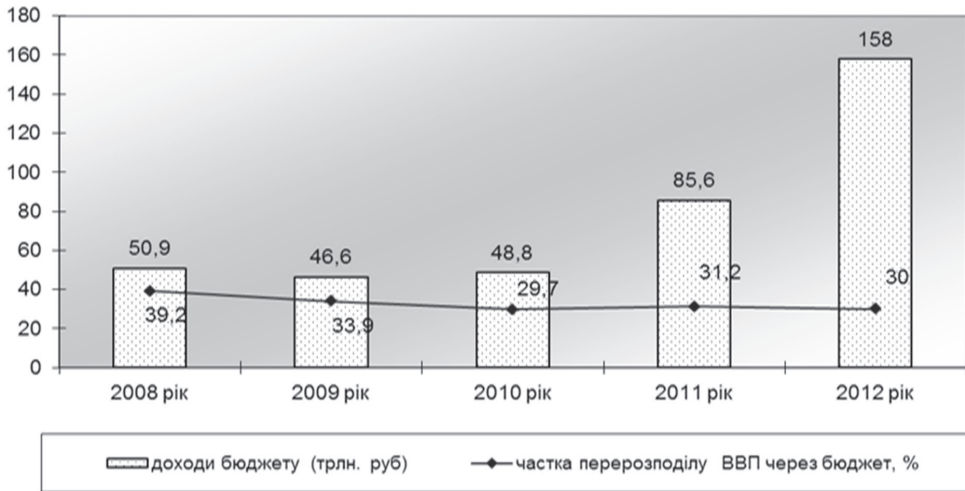


Рис. 1.4.2 Динаміка доходів консолідованого бюджету Республіки Білорусь за 2008–2012 роки

Джерело: складено авторами на основі¹⁵⁷.

ходження із республіканського бюджету (31,5%) (рис. 1.4.3). Зазначимо, що податок на додану вартість, який в Україні повністю перераховується до Державного бюджету, є вагомим джерелом поповнення місцевих бюджетів Республіки Білорусь – 16,1%.

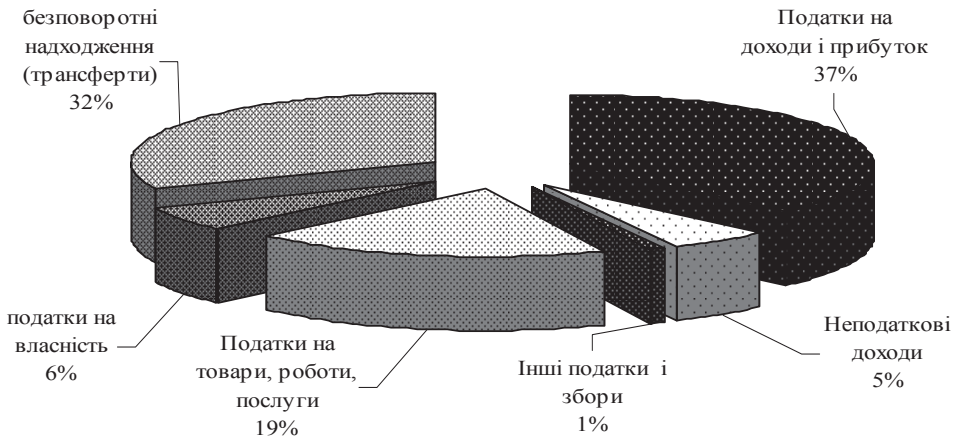


Рис. 1.4.3 Структура джерел формування бюджетного потенціалу регіону Республіки Білорусь 2012 року, %

Джерело: складено авторами на основі даних¹⁵⁸.

¹⁵⁷ О состоянии государственных финансов Республики Беларусь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.by/>. – Назва з екрана.

¹⁵⁸ О состоянии государственных финансов Республики Беларусь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.by/>. – Назва з екрана.

В останні роки власні доходи займають вагому частку в структурі доходів регіонів (рис. 1.4.4), при цьому значне їх зростання 2012 року зумовлено змінами, що відбулися в законодавстві: податок на прибуток, який сплачують комунальні і недержавні організації, тепер повністю передається до місцевих бюджетів.

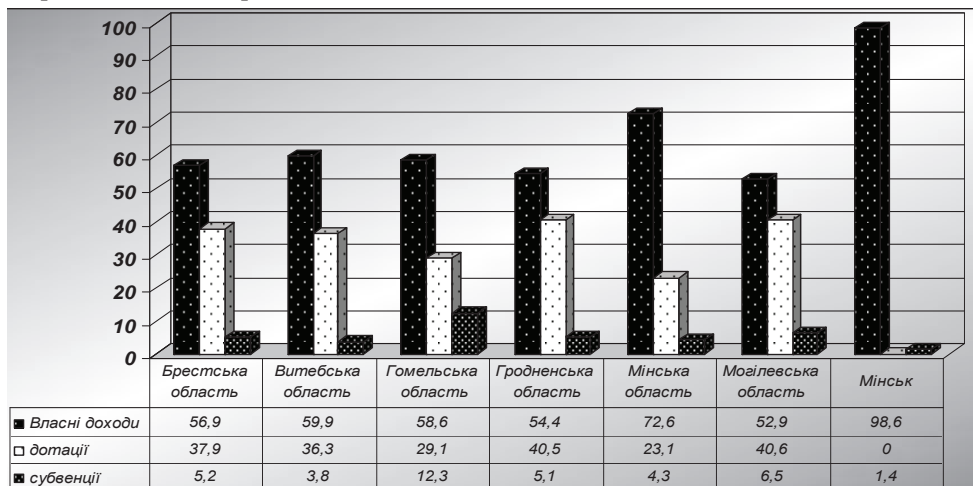


Рис. 1.4.4 Структура доходів місцевих бюджетів Республіки Білорусь 2012 року, %

Джерело: складено авторами на основі¹⁵⁹.

У Республіці Казахстан затверджуються, виконуються і є самостійними бюджети таких рівнів: республіканський бюджет; обласний бюджет, бюджети міст республіканського значення, бюджети районів, при цьому останні три рівні бюджетів належать до місцевих бюджетів¹⁶⁰. Надходженнями бюджету є доходи, суми погашення бюджетних кредитів, надходження від продажу фінансових активів держави, займи.

Джерелом формування бюджетного потенціалу регіонів, як і в Україні, є податкові, неподаткові надходження, кошти від операцій з капіталом і трансферти¹⁶¹. При цьому місцеві бюджети республіки Казахстан характеризуються значною залежністю, про що свідчить частка трансфертів у загальному обсязі доходів (табл. 1.4.2).

¹⁵⁹ Там само.

¹⁶⁰ Бюджетный кодекс Республики Казахстан: от 4.12.2008 г. № 95–IV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.minfin.kz>. – Назва з екрана. – Ст. 6.

¹⁶¹ Там само. – Ст. 11.

Слід зазначити, що неподаткові надходження не мають особливого значення у формуванні бюджетного потенціалу місцевих бюджетів: їх частка на кінець 2012 року становить 1,18% проти 37,19% податкових надходжень. Основну частку у податкових надходженнях місцевих бюджетів складають індивідуальні податки на доходи (14,56% у структурі доходів станом на 2012 рік). Також до бюджету зараховується соціальний податок (11,33% 2012 року), який по суті є аналогом єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування в Україні, що є позабюджетним платежем. Зазначимо, що до місцевих бюджетів Республіки Казахстан зараховується частка акцизного податку, що в Україні належить до регульованих доходів і зараховується повним обсягом до Державного бюджету.

Таблиця 1.4.2

Джерела формування бюджетного потенціалу областей Республіки Казахстан упродовж 2010–2012 років

Вид надходжень	2010 рік		2011 рік		2012 рік		Зміна (±)			
	сума, млн. тенге	Питома вага, %	сума, млн. тенге	Питома вага, %	сума, млн. тенге	Питома вага, %	2011 рік проти 2010 року		2012 рік проти 2011 року	
							сума, млн. тенге	структурні зрушення, п.п.	сума, млн. тенге	структурні зрушення, п.п.
Податкові надходження	850 526	35,33	981 126	36,64	1 119 761	37,19	130 600	1,31	138 635	0,55
індивідуальний податок на дохід	312 332	12,97	376 245	14,05	438 498	14,56	63 913	1,08	62 253	0,51
соціальний податок	253 830	10,54	296 843	11,09	340 997	11,33	43 013	0,54	44 154	0,24
акциз	47 809	1,99	57 732	2,16	67 196	2,23	9 923	0,17	9 464	0,08
Неподаткові надходження	33 441	1,39	29 957	1,12	35 572	1,18	-3 484	-0,27	5 615	0,06
Надходження від продажу основного капіталу	36 917	1,53	33 804	1,26	35 222	1,17	-3 113	-0,27	1 418	-0,09
Трансферти	1 486 553	61,75	1 632 854	60,98	1 820 369	60,46	146 301	-0,77	187 515	-0,52
Разом доходів	2 407 437	100	2 677 740	100	3 010 924	100	270 303	-	333 184	-

Джерело: розраховано авторами на основі даних Міністерства фінансів Республіки Казахстан¹⁶²

Бюджетна система Республіки Таджикистан складається з таких рівнів: перший рівень – республіканський бюджет і бюджети державних цільових фондів; другий рівень – місцеві бюджети¹⁶³. На відміну від українських і білоруських бюджетів, значна частка доходної частини бюджетів Республіки Таджикистан покривається за рахунок прямої іноземної грантової допомоги (табл. 1.4.3).

Таблиця 1.4.3

*Структура місцевих і державних доходів
Республіки Таджикистан 2012 року*

Найменування	Місцеві доходи		Державні доходи	
	сума, млн. сомони	питома вага, %	сума, млн. сомони	питома вага, %
1. Податкові надходження, у т. ч.:	1 660,4	94,69	5 217,1	77,96
1.1. податок на доходи	368,3	21,00	961,2	14,36
1.2. соціальні податки	0	0,00	663,9	9,92
1.3. податки на власність і землю	144	8,21	144,4	2,16
1.4. податок із продажу	135,8	7,74	220,9	3,30
1.5. ПДВ	460,6	26,27	2 578,4	38,53
1.6. акциз	10,8	0,62	136,7	2,04
1.7. інші внутрішні податки	-	-	307,7	4,60
1.8. інші податки на товари та послуги	159,2	9,08	203,9	3,05
2. Неподаткові надходження	38,1	2,17	465,9	6,96
3. Гранти	-	-	94,9	1,42
Разом доходів	1 753,6	100	6 692,4	100

Джерело: розраховано авторами на основі інформації Міністерства Республіки Таджикистан¹⁶⁴.

¹⁶² Статистический бюллетень Министерства финансов Республики Казахстан за 2013 год [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal_content/prototype_mf/roles/com.saprun.mf_anonymous_roles/com.saprun.mf_anonymous_ru/InformationForCitizens/want2know/budget1. – Назва з екрана.

¹⁶³ О государственных финансах Республики Таджикистан: Закон РТ от 30.07.2007 г. № 308 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://minfin.tj>. – Назва з екрана.

Як і в інших країнах СНД, податкові надходження складають основну частку як державних, так і місцевих бюджетів. При цьому найбільшу питому вагу в місцевих доходах займає податок на доходи, що складає 21% та внутрішні податки на товари і послуги (26,27%). Неподаткові надходження є незначним джерелом формування бюджетного потенціалу і становлять 2,17% від загальної структури надходжень місцевих бюджетів 2012 року.

Бюджетна система Республіки Узбекистан включає республіканський бюджет; бюджет Республіки Каракалпакстан; місцеві бюджети¹⁶⁵. Через бюджет перерозподіляється до 30-50% національного доходу¹⁶⁶, а отже, країна належить до західноєвропейської моделі централізації ВВП в бюджеті. Доходи місцевих бюджетів складаються з податків, зборів, мита та інших обов'язкових платежів, установлених законодавством; доходів від розміщення, надання в користування і продажу державних фінансових та інших активів; грошових коштів, що перейшли у власність держави по праву спадковості, дарування відповідно до законодавства; безвідплатних грошових надходжень від юридичних і фізичних осіб, а також іноземних держав; бюджетних дотацій, бюджетних субвенцій і бюджетних позик з вищих бюджетів; безвідплатних грошових надходжень від юридичних і фізичних осіб, а також іноземних держав; інших доходів, не заборонених законодавством¹⁶⁷.

Податкові надходження є основним джерелом формування бюджетного потенціалу Республіці Узбекистан (рис. 1.4.5): згідно з Податковим кодексом¹⁶⁸ податки поділяються на 4 основні гру-

¹⁶⁴ Отчет о исполнении бюджета Республики Таджикистан январь – декабрь 2012 / Министерство финансов [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://minfin.tj/downloads/ochet202012.pdf>. – Назва з екрана.

¹⁶⁵ Налоговый кодекс Республики Узбекистан: от 25.12.2007 № ЗРУ-136 станом на 04.01.2011 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.mf.uz/ru/gos-documents.html>. – Назва з екрана. – Ст. 9.

¹⁶⁶ Срожиддинова З. Х. Бюджетная система Республики Узбекистан: [учебник] / З. Х. Срожиддинова. – Ташкент, 2010. – С. 11.

¹⁶⁷ Срожиддинова З. Х. Бюджетная система Республики Узбекистан: [учебник] / З. Х. Срожиддинова. – Ташкент, 2010. – С. 18.

¹⁶⁸ Налоговый кодекс Республики Узбекистан: от 25.12.2007 № ЗРУ-136 станом на 04.01.2011 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.mf.uz/ru/gos-documents.html>. – Назва з екрана.

пи: прямі податки; непрямі податки; ресурсні платежі і податок на майно; податок на благоустрій і розвиток соціальної сфери.

В окремих країнах СНД при формуванні бюджетного потенціалу використовуються специфічні джерела надходжень. Так, у Республіці Азербайджан існує так званий «промисловий податок», яким оподатковується діяльність із видобутку корисних копалин на території країни, у тому числі при розробці нафтових родовищ на Каспійському шельфі¹⁶⁹. Цікавим є також досвід введення дорожнього податку, який на кінець 2011 року становив 0,5% від загальної суми податкових надходжень.

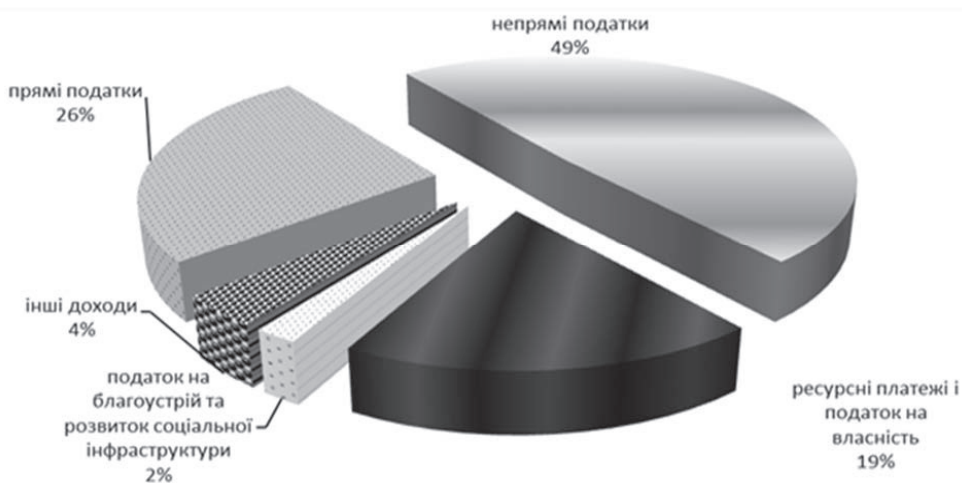


Рис. 1.4.5 Структура джерел формування бюджетного потенціалу регіонів Республіки Узбекистан

Джерело: розраховано авторами на основі даних Міністерства фінансів Республіки Узбекистан.

До специфічних джерел формування бюджетного потенціалу можна також віднести плату за іноземне використання об'єктів на території деяких країн СНД. Так, Казахстан використовує надходження від експлуатації космодрому Байконур, Киргизстан – за використання США авіаційної бази Манас¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Будкін В. О. Особливості бюджетної політики пострадянських держав / В. О. Будкін // Вісник ТНЕУ. – 2008. – № 4. – С. 7–19.

¹⁷⁰ Комарова І. В. Доходи і видатки консолідованих бюджетів країн СНД / І. В. Комарова // Вісник Бердянського університету менеджменту та бізнесу. – 2010. – № 2 (10). – С. 120–127.

Результати аналізу свідчать про ефективну практику використання таких податків, як податок на нерухоме майно, екологічний податок, які були запроваджені в Україні Податковим кодексом, що підтверджує доцільність їх введення (табл. 1.4.4).

Таблиця 1.4.4

Оподаткування нерухомого майна в деяких країнах СНД

Країна	Платники	Об'єкти оподаткування	Ставки податку
Республіка Узбекистан	Юридичні та фізичні особи, що мають оподатковуване майно	Об'єктом оподаткування для юридичних осіб є середньорічна вартість основних фондів і нематеріальних активів. Об'єктом оподаткування для фізичних осіб є: вартість житлових будинків, квартир, дачних і садових будинків, гаражів та ін. будівель, приміщень і споруд, які є їх власністю; потужність двигунів автомобілів, моторних човнів, вертольотів, літаків та інших транспортних засобів	Майно фізичних осіб оподатковується за ставками, встановленими Кабінетом Міністрів Республіки Узбекистан. Майно юридичних осіб оподатковується за ставкою 4%
Республіка Казахстан	Фізичні і юридичні особи	Об'єктом оподаткування для юридичних осіб є середньорічна балансова вартість об'єктів оподаткування, що визначається за даними бухгалтерського обліку. Податковою базою для фізичних осіб є вартість об'єктів оподаткування за станом на 1 січня кожного року	Ставки податку для фізичних осіб залежно від вартості об'єктів оподаткування за ставками від 0,05% до 0,5%. Ставки податку для юридичних осіб: відсоток від середньорічної вартості об'єктів оподаткування, індивідуальні підприємці та юридичні особи, що застосовують спеціальний режим оподаткування на основі спрощеної декларації – за ставкою 0,5%
Республіка Білорусь	Організації і фізичні особи. Бюджетні організації не є платниками податку	Вартість основних фондів, що є власністю або знаходяться у володінні платників незавершеного будівництва, а також вартість житла, дач, садових будинків, житлових помешкань (квартир, кімнат), надвірних будівель гаражів тощо	Ставки податку для фізичних осіб: на будинки та споруди, що є власністю фізичних осіб, будівель і споруд, що належать будівельним кооперативам, споживчим товариствам, автостоянок, садовим товариствам, створеним за рахунок власних внесків громадян, а також будівель і споруд, що використовуються індивідуальними підприємцями для здійснення своєї діяльності, встановлюється у розмірі 0,1%. Ставки податку для юридичних осіб: 1%
Азербайджан	Фізичні особи та підприємства	1) будівлі та їх частини, що знаходяться в приватній власності резидентів і нерезидентів фізичних осіб та розташовані на території Азербайджанської Республіки, а також засоби повітряного і водного транспорту, що належать фізичним особам-резидентам, незалежно від місця знаходження і від того, використовуються вони чи ні; 2) середньорічна вартість основних засобів, що знаходяться на балансі підприємств; 3) для підприємств-нерезидентів, що здійснюють підприємницьку діяльність через постійне представництво – середньорічна вартість основних засобів	Ставки податку для фізичних осіб: 1) якщо інвентарна вартість будинків, що знаходяться у їх приватній власності, перевищує суму 5 000 манат – стягується 0,1% від суми (якщо вартість не перевищує суму 5 000 манат, податок не стягується); 2) з транспортних засобів: 0,02 маната за 1 см ³ двигуна повітряного або водного транспортного засобу; 1% від ринкової вартості – для повітряних та водних транспортних засобів, що не мають двигуна. Ставки податку для юридичних осіб: 1% від вартості основних засобів

Джерело: складено авторами на основі^{171, 172, 173, 174, 175, 176.}

Так, податок на нерухоме майно, який є новим для України, уже досить довго використовується у країнах СНД (Азербайджан, Білорусь, Грузія, Казахстан, Узбекистан) як ефективне джерело формування бюджетного потенціалу.

Уважаємо, що в умовах спільних тенденцій становлення бюджетної політики пострадянських країн і схожих правових і економічних засад такої політики, доцільним є використання досвіду цих країн під час впровадження цього податку з метою недопущення помилок.

Дослідження особливостей нарахування податку на нерухоме майно показало, що всі аналізовані країни використовують як об'єкт оподаткування вартість нерухомого майна, у той час, коли в Україні об'єктом оподаткування є площа, а тому можемо висунути припущення, що за таких умов використовується не весь потенціал нововведеного податку.

У цілому, концептуальні основи формування бюджетного потенціалу регіонів країн СНД є досить схожими: основними джерелами є податок на прибуток, податок з доходів фізичних осіб та інші (табл. 1.4.5).

Відмінність полягає в структурі нарахувань: так, у Білорусі порівняно з іншими країнами підвищений рівень соціальних платежів¹⁷⁷, для Казахстану характерна значна частка податку на прибу-

¹⁷¹ Бюджетний кодекс України: від 08. 07. 2010 р. № 2456–VI: станом на 03 квітня 2014 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/>. – Назва з екрана.

¹⁷² Бюджетный Кодекс Республики Беларусь: от 16 июля 2008 г. № 412–3: станом на 6 квітня 2012 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.by>. – Назва з екрана.

¹⁷³ Бюджетный кодекс Республики Казахстан: от 4.12.2008 г. № 95–IV. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.minfin.kz>. – Назва з екрана.

¹⁷⁴ Налоговый кодекс Республики Узбекистан: от 25.12.2007 № ЗРУ-136 станом на 04.01.2011. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mf.uz/ru/gos-documents.html>. – Назва з екрана.

¹⁷⁵ О государственных финансах Республики Таджикистана: Закон РТ от 30.07.2007 г. № 308. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://minfin.tj>. – Назва з екрана.

¹⁷⁶ Інформація про оподаткування нерухомого майна в деяких країнах СНД / Архів новин Державної податкової служби у Львівській області [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://old.sta.lviv.ua>. – Назва з екрана.

ток та ПДВ. Відмінність існує і в особливостях стягнення податкових надходжень, наприклад, в Азербайджані податок з фізичних осіб заснований на прогресивній шкалі. Зазначимо, що більшість країн СНД для формування доходів місцевих бюджетів використовує таке потужне джерело, як непрямі податки (ПДВ, акцизний податок), у той час як в Україні – це прерогатива виключно Державного бюджету.

Таблиця 1.4.5

Порівняльна характеристика бюджетних систем країн СНД

Ознака	Україна	Республіка Білорусь	Республіка Казахстан	Республіка Таджикистан	Республіка Узбекистан	Республіка Азербайджан
Рівні бюджету	Державний бюджет; місцеві бюджети	Республіканський бюджет; місцеві бюджети	Республіканський бюджет; місцеві бюджети	Республіканський бюджет і бюджети державних цільових фондів; місцеві бюджети	Республіканський бюджет; бюджет Республіки Каракалпакстан; місцеві бюджети	Республіканський бюджет Азербайджанської Республіки, республіканський бюджет Нахічеванської Автономної Республіки і місцеві бюджети
Структура доходів бюджету	Податкові надходження, неподаткові надходження, надходження від операцій з капіталом, трансферти	Податкові надходження, неподаткові надходження, внесок на державне соціальне страхування та безповоротні надходження	Податкові надходження, неподаткові надходження, надходження від операцій з капіталом, трансферти	податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від капіталу; гранти; трансферти	Податки, збори, мито і інші обов'язкові платежі; грошові кошти, що перейшли у власність держави по праву дарування; безвідплатні грошові надходження від юр. і фіз. осіб; бюджетні субвенції і бюджетні позики з вищих бюджетів	Надходження з податкові зборів і обов'язкових платежів, що встановлюються відповідно до законодавства Азербайджанської Республіки
Основне джерело формування бюджетного потенціалу регіону	Податок на доходи фізичних осіб	Податок на доходи	Податок на прибуток та ПДВ	Податок на доходи	Податок на додану вартість	Податок на прибуток

Джерело: складено авторами на основі^{178, 179, 180, 181, 182.}

¹⁷⁷ Комарова І. В. Доходи і видатки консолідованих бюджетів країн СНД / І. В. Комарова // Вісник Бердянського університету менеджменту та бізнесу. – 2010. – № 2 (10). – С. 120–127.

¹⁷⁸ Бюджетний кодекс України: від 08. 07. 2010 р. № 2456–VI: станом на 03 квітня 2014 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/>. – Назва з екрана.

¹⁷⁹ Бюджетный Кодекс Республики Беларусь: от 16 июля 2008 г. № 412–3: станом на 6 апреля 2012 г. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.by>. – Назва з екрана.

У переважній більшості зарубіжних країн у зв'язку із обмеженістю фінансових ресурсів, необхідних для належного утримання територіальних громад, проводилися реформи, що в основному були спрямовані на децентралізацію влади. При цьому процес децентралізації супроводжувався об'єднанням територіальних громад, що базується на укрупненні територіальних одиниць. Зокрема, Норвегія скоротила число своїх муніципалітетів на 40%, Німеччина – на 41%, Швеція – на 74%, Данія – на 75%, Об'єднане Королівство – на 79%¹⁸³.

Як свідчить світовий досвід, ефективність таких реформ досягається шляхом урахування національно-державних традицій, історичних, господарських та культурних зв'язків населення, урахування суспільної думки. Так, у Швеції при об'єднанні муніципалітетів взято до уваги ступінь освоєння територій між населеними пунктами, а в Данії було сформовано зони, що природно склалися в різних сферах діяльності та спілкування. Зокрема, виявлено 44 торговельні зони, 123 центри тяжіння в кооперації ресурсів праці, що стали основою для муніципального укрупнення¹⁸⁴.

У Фінляндії процес об'єднання територіальних громад відбувся не адміністративно-командним шляхом, а завдяки економічному стимулюванню добровільних рішень суб'єктів місцевого самоврядування і не мав примусового характеру. Заохочення щодо об'єднання муніципалітетів здійснювалося шляхом надання додаткових субвенцій, обсяг яких залежав від числа комун, що об'єднувалися,

¹⁸⁰ Бюджетный кодекс Республики Казахстан: от 4.12.2008 г. № 95–IV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.minfin.kz>. – Назва з екрана.

¹⁸¹ Налоговый кодекс Республики Узбекистан: от 25.12.2007 № ЗРУ-136 станом на 04.01.2011 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mf.uz/ru/gos-documents.html>. – Назва з екрана.

¹⁸² О государственных финансах Республики Таджикистана: Закон РТ от 30.07.2007 г. № 308 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://minfin.tj>. – Назва з екрана.

¹⁸³ Русін В. Реформування адміністративно-територіального устрою України в контексті зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування / В. Русін // Вісник ТНЕУ. – №4. – 2013. – С. 53-62.

¹⁸⁴ Забейворота Т. В. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади / Т. В. Забейворота // Теорія та практика державного управління. – №3(46).-2014. – С. 251-257.

та чисельності населення територій. Інструмент фінансової мотивації використовувала й Італія, де законом передбачено фінансові стимули для злиття комун чисельністю не менше 5 тисяч жителів. Подібний досвід застосовувався і в Естонії. Заохочення для об'єднання муніципалітетів використовував і уряд Латвії: так, з державного бюджету надавалися разові дотації в розмірі 1-5% від загальної суми бюджету муніципалітету.

Проте зарубіжний досвід свідчить, що злиття територіальних громад, що проводилося примусово, мало негативні наслідки для економіки країн. Так, негативний досвід має Франція, що розпочала примусову територіальну реформу та породила значні диспропорції в житті комун. Оскільки ініціатива злиття муніципалітетів у нову адміністративну одиницю здійснювалася командно-адміністративним шляхом без врахування розбіжностей у чисельності населення та ресурсному забезпеченні комун, результатом став зріст розриву відносно найбільш успішних регіонів та країни в цілому¹⁸⁵.

Польський досвід, що лягає в основу започаткованої в Україні реформи також поряд з позитивними наслідками має низку суттєвих недоліків. Так, неврахування різниці між сільськими та міськими гмінами і різними повітами, зокрема, різного обсягу фінансового забезпечення, спричинив скорочення економічного потенціалу бідніших регіонів та міграцію трудових ресурсів до регіонів з кращою можливістю працевлаштування та розвитку. При цьому фінансовий механізм вирівнювання став менш ефективним, що своєю чергою погіршило становище дотаційних регіонів.

У цілому світовий досвід об'єднання територіальних громад дав змогу визначити низку принципів, виконання яких забезпечить розвиток територій:

- 1) урахування кількості та розмірів адміністративно-територіальних одиниць;
- 2) добровільний характер об'єднання;

¹⁸⁵ Русін В. Реформування адміністративно-територіального устрою України в контексті зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування/ В. Русін // Вісник ТНЕУ. – №4. – 2013. – С. 53-62.

3) професіоналізм органів місцевого самоврядування;

4) державна фінансова підтримка злиття громад (особливо в перші роки реформ);

5) урахування суспільної думки, культурних, історичних та соціальних традицій територій;

6) застосування індивідуального підходу до кожного регіону.

Отже, у результаті систематизації світового досвіду визначено основні тенденції формування доходів місцевих бюджетів у контексті можливості їх застосування у вітчизняній практиці, що дозволило ідентифікувати необхідні і достатні умови формування та напрям розвитку бюджетного потенціалу регіону України:

1) закріплення за місцевими бюджетами частки відрахувань від непрямих податків (ПДВ, акцизний податок), які в Україні повним обсягом зараховуються до державного бюджету;

2) зарахування до місцевих бюджетів соціальних податків, які є аналогом позабюджетного платежу в Україні – єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування;

3) активна участь у розподілі грантів від міжнародних організацій, які є суттєвим джерелом фінансування місцевих програм;

4) стимулювання добровільного об'єднання територіальних громад.

Проведений порівняльний аналіз зарубіжного досвіду та вітчизняної практики дозволяє узагальнити об'єктивні передумови нарощення доходів місцевих бюджетів, що будуть використані при побудові структурно-компонентного підходу до формування бюджетного потенціалу регіону.

1.5. Зародження та формування національних опозицій наприкінці 80-х рр. ХХ ст.

1.5.1. Генезис та еволюція функцій інституту політичної опозиції в контексті трансформації державного управління

Опозиціонерність є інтегративною характеристикою прояву активності опозиції, яку слід уважати однією із закономірностей розвитку суспільства, що йде шляхом демократизації. Проблеми опозиціонерності пов'язані з політичною значущістю опозиції як соціально-політичного явища.

Політична опозиція є предметом наукових досліджень з огляду на кілька перспектив. У найширшому розумінні це елемент цілісної моделі суспільства, співтворець механізму і процесу політичної діяльності, що трактується як одна зі сфер існування і розвитку суспільного буття.

Наявність політичної опозиції в політичній системі передбачає публічність політики та багатоваріантність, альтернативність, більш чітку аргументованість в ухваленні рішень органами влади, формування оптимальної політики. Контроль з боку опозиції примушує уряд виконувати свої функції більш ефективно, обмежує зловживання владою, порушення громадянських і політичних прав свобод населення, запобігає різкому коливанню політичного курсу уряду, а отже – сприяє підтриманню соціальної стабільності.

Перебування партій в опозиції сприяє вихованню серед її членів дисципліни та відповідальності, потрібних для перемоги над опонентами, підвищенню рівня політичної культури та професіоналізму партійних керівників, виявленню найбільш обдарованих партійних кадрів.

Ефективність діяльності політичної опозиції, належне виконання нею суспільних функцій залежить від багатьох чинників. Серед них: законодавче визначення статусу опозиції; гарантії її прав; наявність механізмів урахування позиції меншості під час ухвалення рішень у парламенті; наявність громадської підтримки вимог опозиції, згуртованість сил опозиції, наявність авторитетного лідера.

Досвід демократичних держав засвідчує, що надання політичній опозиції повноцінних прав для представлення та обстоювання своєї думки, конкуренції з правлячими політичними силами стабілізує політичну структуру суспільства, запобігає виникненню гострих політичних конфліктів і кризових ситуацій, слугує засобом пом'якшення соціального напруження та зменшення вірогідності помилок при ухваленні важливих державних рішень. Водночас відсутність дієздатної опозиції або легітимних каналів для реалізації її поглядів спричиняє підвищення рівня соціальної нестабільності, провокує політичну апатію суспільства, або навпаки, розвиток подій за конфліктним, силовим сценарієм.

Виникнення й становлення інституту політичної опозиції відбувалися відповідно до змін у системі державного управління, під впливом соціально-економічного розвитку суспільства, еволюції психології, філософської та правової думки, політичної системи. Відмінності в еволюції державного управління зумовили специфіку існування та розвитку інституту політичної опозиції. Останнє ж вплинуло на всю систему державного управління: законодавчий процес, взаємодію з урядом, структуру державних органів тощо. Неоднакові характер і рівень цього взаємовпливу в різних країнах зумовили відмінності моделей взаємодії інституту політичної опозиції з системою державного управління в таких розвинених західноєвропейських країнах, як Велика Британія, Франція, Німеччина.

Досвід розвинених демократичних країн показує, що інститут політичної опозиції є ефективним засобом цивілізованого розв'язання суперечностей між інтересами різних суспільних груп у політичній сфері, а також невід'ємною складовою механізму стримувань і противаг у структурі владних відносин. Проте статус суспільного інституту політична опозиція отримала не відразу, набуваючи його відповідно до потреб певних політичних систем. М. Кармазіна і О. Шурбована називають невід'ємними характеристиками, які свідчать про організаційні форми функціонування політичного інституту, психологічність, історичність, структурність і функціональність¹⁸⁶. Так, суспільний інститут за своїм генезисом є психологічним утворенням, стійким продуктом обміну діяльністю.

Його виникнення можливе за умов існування певних світоглядних домінант і цінностей. Він позиціонується як певний кінцевий продукт історичного розвитку суспільної сфери. Структурність є підтвердженням того, що кожен інститут існує як наслідок своїх взаємодій з іншими інститутами соціальної системи. Функціональність означає, що інститути існують доти, допоки виконують визначені для них суспільством функції, сприяючи інтеграції суспільства й досягненню стабільності.

Політична опозиція як інститут можлива не в усякому суспільстві. Виникнення та існування політичної опозиції як інституту в системі державного управління Стародавнього Сходу (в Єгипті, Вавилоні, Китаї, Індії) було неможливим. Невиокремлення політичної думки в самостійну галузь знання через так звану магічну свідомість, сакралізація влади, виживання людини в умовах існування централізованої держави, відсутність приватної власності на землю, а відтак – поглинання суспільства і людини державою, – усе це та інше унеможлиблювало існування легальної політичної опозиції. Остання неможлива також там, де владне становище слугувало основним джерелом засобів існування («азійський» тип розвитку)¹⁸⁷. Низький рівень соціально-економічного розвитку країни, як доводить Г. Атаманчук, збільшує залежність добробуту окремої людини від «розподільчих» дій державної влади щодо неї, а значить, її готовність терпіти будь-яку владу, щоб отримати від останньої очікувані блага¹⁸⁸.

Первісно опозиція не буває «суто політичною» і може угніздитися в галузевих і проблемних закутках економіки, культури, релігії, побуту, науки¹⁸⁹, «острівках» громадянського суспільства¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Кармазіна М. «Інститут» та «інституція»: проблема розрізнення понять / М. Кармазіна, О. Шурбована // Політичний менеджмент. – 2006. – № 4. – С. 10–18.

¹⁸⁷ Маймескулов Л. Н. Политическая оппозиция и право. История и современность / Л. Н. Маймескулов // Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська практика: матеріали наук.-практ. конф. / Навч.-метод. кабінет вищ. освіти М-ва освіти України. – К., 1996. – С. 23–27.

¹⁸⁸ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 3-е изд., доп. – М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. – С. 401.

¹⁸⁹ Варзар І. М. Політологічні і історіологічні засади феномена «політична опозиція» / І. М. Варзар // Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська

Поступово «об'єктом дії» опозиції постає «комплекс державних регламентів та урядових програм, певний спосіб їх впровадження, а також політика розв'язання суспільних проблем»¹⁹¹.

Виникнення вперше легальної політичної опозиції дослідники пов'язують з античною добою¹⁹², розуміючи під цим феноменом (опозицією) народні збори (як інститут народовладдя) та трибунів плебсу. Так, народні збори обирали уряд (колегію), який був їм підзвітний. У Римській республіці трибуни плебсу мали право накладати вето (латин. "ius intercessionis") на рішення патриціанських магистратів і сенату, "право протесту" (за висловом Л. Червоної), охороняли громадян від зловживань влади^{193, 194, 195}.

Захищаючи громадянські права плебеїв (дрібних землевласників), народні обранці, по суті, обстоювали їхні політичні права. За наявними законами лише римські землевласники, які сплачували податки за землю, мали можливість бути включеними до системи управління державою.

Основою цих інститутів, якщо, з певними застереженнями, погодитися з думкою Л. Маймескулова, була економічна автономія громадянського суспільства, яке виникло на засадах античної власності¹⁹⁶. Звичайно, висновок про існування громадянського

практика: матеріали наук.-практ. конф. / Навч.-метод. кабінет вищ. освіти М-ва освіти України. – К., 1996. – С. 94–102.

¹⁹⁰ Smolar A. From Opposition to Atomization // Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives / Ed.: L. Diamond et al. – Baltimore; L.: John Hopkins University Press, 1997. – P. 263–277.

¹⁹¹ Рябов С. Опозиція як джерело альтернативної політики / С. Рябов // Вибори та демократія. – 2005. – № 4 (6). – С. 8–18.

¹⁹² Сичова В. В. Інститут політичної опозиції в системі державного управління: європейський вимір: монографія / В. В. Сичова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х.: Магістр, 2010. – С. 219.

¹⁹³ Дементьева В. В. Государственно-правовое устройство античного Рима: ранняя монархия и республика: учеб. пособ. / В. В. Дементьева. – Ярославль: Яросл. гос. ун-т, 2004. – С. 62.

¹⁹⁴ Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права / З. М. Черниловский. – М. Юрист, 1999. – С. 84, 86.

¹⁹⁵ Червона Л. М. Феномен опозиції в Україні: соціально-філософський аналіз: дис. ... кандидата філос. наук: 09.00.03 / Леся Миколаївна Червона; Ін-т вищої освіти АПН України. – К., 2004. – С. 15.

¹⁹⁶ Маймескулов Л. Н. Политическая оппозиция и право. История и современность /

суспільства за античних часів дещо перебільшено. Проте цілком слушно, що виникнення приватної земельної власності надало громадянам Римської республіки певну автономність від влади, уявлення про дальше розмежування приватної і публічної сфер влади. Це змінило відношення до влади, від сакралізації до раціонального обґрунтування, навіть організації й обмеження її. Владу уявляли як інституцію, спрямовану на збереження та розвиток власної ідентичності. Передбачалося можливість участі кожного в управлінні суспільними справами¹⁹⁷.

Управління державою в античному світі ускладнилося, порівняно з Давнім Сходом. Наявність дрібних землевласників змусила римську владу запровадити трибунат з метою ліквідації суперечностей між заможними та незаможними громадянами. Можна погодитися з характеристикою цього феномена, запропонованою Л. Червоною, – “прояв опозиції як легалізованої форми опору”¹⁹⁸.

Трибунат справді виконував певні функції політичної опозиції. Між тим не слід перебільшувати його статус і вплив на урядовий курс. Спираючись на критерії суспільного інституту¹⁹⁹ та визначення політичної опозиції, можна констатувати, що трибунат не став реальним інститутом політичної опозиції. По-перше, він не був “стійким продуктом обміну діяльністю”: кількість трибунів змінювалась (від двох до десяти), обмежуючи їх можливості щодо накладання вето на рішення сенату. Це була суто плебейська установа, контрольована державною владою і спрямована на взаємодію певної верстви суспільства (плебсу) з владою з приводу громадянських, а не політичних (тобто боротьби за владу та управління суспільством) прав цієї верстви. По-друге, його діяльність не зу-

Л. Н. Маймескулов // Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська практика: матеріали наук.-практ. конф. / Навч.-метод. кабінет вищ. освіти М-ва освіти України. – К., 1996. – С. 23–27.

¹⁹⁷ Історія європейської ментальності / за ред. П. Дінцельбахера; [пер. з нім. В. Кам'янець]. – Львів: Літопис, 2004. – С. 501-511.

¹⁹⁸ Червона Л. М. Феномен опозиції в Україні: соціально-філософський аналіз: дис. ... кандидата філос. наук: 09.00.03 / Леся Миколаївна Червона; Ін-т вищої освіти АПН України. – К., 2004. – С. 15.

¹⁹⁹ Кармазіна М. “Інститут” та “інституція”: проблема розрізнення понять / М. Кармазіна, О. Шурбована // Політичний менеджмент. – 2006. – № 4. – С. 10–186.

мовлювалася дальшим історичним розвитком суспільної сфери, а була залишком, “відголоском” минулої системи народовладдя, що знаходилася в умовах трансформації. Неправильно було б уважати, буцімто політична опозиція в цей час мала глибоку традицію, що спиралася на певну політико-правову базу. По-третє, викликає сумніви структурність трибунату, оскільки трибуни іноді обиралися серед патриціїв. Вони не претендували на те, щоб посісти місце у владі: вони були її часткою. Їхні дії не поширювалися на всю територію держави, часто обмежувалися окремими випадками. По-четверте, трибунат не мав повноважень запобігання ухвалення рішень керівною верхівкою, справжніх функцій контролю над владою, що призвело до його занепаду.

Проте інститут трибунату можна розглядати як офіційний канал державного управління в умовах античної демократії для налагодження зворотного зв'язку з верствою населення, незадоволеною урядовим курсом. На думку Л. Червоні, у стародавніх Греції та Римі законодавці та можновладці загалом розглядали опозицію як необхідний інструмент досягнення політичної гармонії, результат динамічності державних форм та політико-правових відносин, у центрі яких дискусійність, діалогічність і відкритість мислення²⁰⁰. Зазначена установа цікава з погляду її офіційної легалізації з боку влади та “вмонтованості” в систему державного управління. Її можна вважати прототипом сучасної парламентської комісії, складовою механізму державного управління на початкових стадіях демократії.

У період раннього середньовіччя не було соціально-економічних та психологічних підстав для легалізації політичної опозиції. Розвиток феодалізації, посилення центральної влади, реформи системи державного управління спричинили ліквідацію общинних порядків, старих форм самоуправління. Проте натуральне господарство не сприяло політичній цілісності держав. Державне управління в умовах феодалльної роздробленості, на наш погляд, було не-

²⁰⁰ Червона Л. М. Феномен опозиції в Україні: соціально-філософський аналіз: дис. ... кандидата філос. наук: 09.00.03 / Леся Миколаївна Червона; Ін-т вищої освіти АПН України. – К., 2004. – С. 16.

складним, спрямованим за вертикаллю, побудованим на зв'язках особистої залежності людини від людини. Соціально-економічні функції були централізовані та зосереджені в руках землевласників, які уособлювали управлінську структуру. Християнство як світоглядно домінанта європейця середньовічної доби сприяло ставленню до влади як до даності, що легітимна, незаперечна, оскільки здійснюється від імені Бога привілейованим, керівним прошарком знаті. Правитель/господар має виконувати функції керівництва добрими підданими, виправляти поганих, підтримувати порядок; підданий – виконувати накази правителя/господаря²⁰¹. Влада спиралась на авторитет патріархальних установ, традицій, звичаїв, відчуття “великої сім’ї”. Тому опозиція сприймалася як державна зрада, була позасистемною у вигляді бунтів, повстань, державних переворотів, придворних інтриг.

Частково легалізація політичної опозиції в пізньому середньовіччі відбулася в станово-представницьких установах XIII-XIV ст. З одного боку, піднесення міст, зміцнення торговельних (економічних) зв'язків усередині країни сприяло посиленню централізації державної влади та управління. З іншого – виникнення грошових повинностей, які поступово витіснили натуральні, вплинуло на соціальну структуру населення – зародження буржуазії, а також збільшення кількості дрібних землевласників після розкріпачення селян. Державна влада в особі короля наділяла певною автономією (Магдебурзьким правом) свою соціальну опору – міста.

Збільшення кількості відносно автономних від влади суб'єктів управління привело до запровадження з боку влади міського самоврядування. Державне управління ускладнювалося через перетворення суворо вертикальної системи підпорядкування “центр – князівство – місто” на розгалужену систему управління “центр-князівство” та “центр – місто”, з виникненням самоврядування, власного суду і земельної власності міст.

²⁰¹ Сичова В. В. Інститут політичної опозиції в системі державного управління: європейський вимір: монографія / В. В. Сичова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х.: Магістр, 2010. – 219 с.

Початок вивільнення від церковних догм, поява гуманістичного світогляду, на наш погляд, могло стати непоганим психологічним підґрунтям для легалізації політичної опозиції. У XIII-XIV ст. влада запровадила станово-представницькі установи – парламенти, до складу яких ввела дрібних землевласників та заможних міщан як опору в боротьбі з аристократією²⁰². Соціокультурні зміни потребували ускладнення управлінської системи.

Отже, на цьому етапі історичного розвитку владі пізньосередньовічних держав контроль над опозицією давався складніше. Створення спеціальних державних установ із представницькими функціями потребувало з боку правителів набагато більше зусиль і коштів для здійснення контролю над легалізованою політичною опозицією та легітимізації політичних рішень.

Проте процес перетворення політичної опозиції на суспільний інститут у системі державного управління було перервано трансформацією традиційного суспільства в раціональне. Перехідний період від феодалізму до капіталізму, а за словами А. Токвіля – до «національної держави Нового часу», викликав до життя таку форму правління, як абсолютна монархія. Розвиток буржуазних відносин на певному етапі привів до встановлення рівноваги сил між автономними суб'єктами управлінського процесу – буржуазією, яка розквітала, але ще не стала панівним класом, та феодальним дворянством, яке занепадало як історичний клас. За умов відносної самостійності державної влади щодо обох класів бюрократія перетворилася на основний інструмент політичної централізації та централізації державного управління. Класичним прикладом такої форми правління став французький абсолютизм, який ліквідував станові права та привілеї, незалежні соціальні інститути.

У XV-XVI ст. у більшості європейських країн створилася стабільна соціально-політична система, за якої держава насаджувала згори нові суспільні відносини. Її головним недоліком була відсутність внутрішніх пружин саморегуляції²⁰³. На наш погляд, за умов

²⁰² Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права / З. М. Черниловский. – М.: Юрист, 1999. – С. 143.

²⁰³ Медушевский А. Н. Демократия и авторитаризм. Российский конституционализм в сравнительной перспективе / А. Н. Медушевский. – М.: РОССПЭН, 1997. – С. 49–50.

існування певної автономності особистості від держави, таку функцію мала б виконувати політична опозиція. Ліквідація аристократії, а в її особі – індивідуальних свобод на провінційному рівні перед центральною владою, створила умови для загальної рівності, що супроводжувалося зменшенням ступеня політичної свободи²⁰⁴. Жорстка централізація влади, авторитарні режими унеможливили існування легальної опозиції.

Реформація, затвердження раціоналізму як світоглядної домінанти Нового часу (XVII – XIX ст.) викликали зміни у ставленні до влади. Місце релігійного обґрунтування посідає раціональне пояснення походження влади, у тому числі концепція суспільної угоди рівноправних членів. Виникає критичне переосмислення підвалин влади, критикують її діяльність у всіх сферах життя.

У Новий час визріла потреба переходу суспільства від станових відносин до відносин рівності. Проте відсутність легальної опозиції призвела до таких соціальних вибухів, як буржуазні революції. Нідерландська (XVI ст.), англійська (XVII ст.), французька (XVIII ст.) революції ознаменували становлення, формування й утвердження в Європі буржуазних соціальних відносин. Це означало, що центр виробничого, культурного, соціально-політичного життя змістився в міста. Поява машинного виробництва кардинально змінила характер людської діяльності, а згодом і суспільні відносини. Модернізація – перехід від традиційного суспільства до раціонального – тягнула за собою відособлення людини від колективу та соціальних спільнот. Невеликі соціальні спільноти перетворювалися на великі, довіра до людини змінювалася довірою до знакових систем (гроші, право, політичні ідеології, наука), а зв'язки особистого типу розривалися, змінювалися універсальними, абстрактними.

Становлення ринкових відносин, наявність верстви власників засобів виробництва (середнього прошарку), економічної автономії суспільства і громадянина сприяли формуванню демократичної ментальності, розвитку демократичних процесів у суспільстві. Політичною філософією Нового часу став лібералізм, стрижнем якого

²⁰⁴ Медушевский А. Н. Демократия и авторитаризм. Российский конституционализм в сравнительной перспективе / А. Н. Медушевский. – М.: РОССПЭН, 1997. – С. 51.

є вчення про громадянське суспільство та правову державу. Змінився патерналістський погляд на державу як на єдине джерело благополуччя. Владу почали вважати легітимною й авторитетною, якщо вона спиралася на довіру народу; її намагалися обмежити правовими нормами, суспільними та політичними інституціями. Почалося застосування демократичного принципу здійснення влади: участь індивіда в управлінні державою через вибори²⁰⁵. Упродовж XVIII ст. отримала свій розвиток теорія правової держави, принцип “відповідального уряду”²⁰⁶.

Безумовно, такі революційні зміни в суспільстві закономірно потягли за собою зміни в державному управлінні кожної з розвинутих країн. Відповідно до веберівської теорії, найчіткіше перехід від традиційних відносин в організації суспільства до раціональних проявляється в системі державного управління, структурі формальних організацій і бюрократії на стадії їх реформування²⁰⁷. Тож, у XVII-XVIII ст. не просто відновили свою діяльність парламенти. Їх статус та характер діяльності змінилися, оскільки вони набули законодавчих та контрольних (щодо урядів) функцій і своєю діяльністю сприяли обмеженню влади монархів.

Економічна незалежність суспільства від державної влади створила підстави для інституційних передумов формування політичної опозиції. До них насамперед, слід віднести законодавче закріплення самої можливості прав на опозицію, що віддзеркалюють англійські Habeas Corpus Act (Акт про гарантії прав особистості, 1679), Білль про права (1689), Акт про впорядкування (1710), американська Декларація незалежності (1776), французька Декларація прав людини і громадянина (1789)²⁰⁸. Отже, з другої половини

²⁰⁵ Сичова В. В. Інститут політичної опозиції в системі державного управління: європейський вимір: монографія / В. В. Сичова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х.: Магістр, 2010. – 219 с.

²⁰⁶ Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права / З. М. Черниловский. – М.: Юрист, 1999. – С. 257.

²⁰⁷ Медушевский А. Н. Демократия и авторитаризм. Российский конституционализм в сравнительной перспективе / А. Н. Медушевский. – М.: РОССПЭН, 1997. – С. 91.

²⁰⁸ Сичова В. В. Інститут політичної опозиції в системі державного управління: європейський вимір: монографія / В. В. Сичова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х.: Магістр, 2010. – С. 24-25.

XVII ст. виникають інституційні передумови формування політичної опозиції, легалізації опозиційних парламентських фракцій.

Широкого вжитку термін “опозиція” дістав лише в 30-х рр. XVIII ст. Цьому сприяло проголошення англійцями (Дж. Хобхаузом, пізніше лордом Бругтоном) вислову, який став “крилатим”: “Опозиція Його Величності” (по відношенню до англійської опозиції)²⁰⁹. М. Дюверже навіть писав, що з XVIII ст. “опозиція припинила існування як окрема установа, ...державна створювала інститути опозиції, спрямовані проти власних урядових інститутів, що призвело до протистояння законодавчої та виконавчої гілок влади, до створення внутрішньої опозиції урядові”. Пізніше, на думку М. Дюверже, функцію опозиції уособив окремий орган, зовнішній до уряду, – партія меншин (читай – парламентська опозиція). Проте суспільним інститутом політична опозиція стала пізніше. Як зазначав С. Хантінгтон, виникнення національних демократичних інститутів – це феномен XIX ст.²¹⁰.

XIX ст. характеризувалося інституалізацією політичних рухів і партій, введенням загального виборчого права, завершенням модернізації, індустріальних революцій. Можна вважати, що в цей період у розвинених країнах Європи було сформовано громадянське суспільство, тобто досягнуто певної рівності сторін між тими, хто управляє, і тими, ким управляють. Громадянське суспільство домоглося децентралізації влади держави за рахунок передання частини її самоврядуванню, здійснювало взаємодію більшості та меншості на підставі узгодження їхніх позицій шляхом переговорів, без конфліктів, які б мали відкритий характер²¹¹.

У XIX ст. в країнах із демократичним режимом політична опозиція набула статусу суспільного інституту, перетворилася на складову механізму державного управління. Лібералізм став філософським і світоглядним підґрунтям для усвідомлення потреби іс-

²⁰⁹ Левина М. Н. Парламентское право Великобритании XVII – нач. XIX вв. / М. Н. Левина. – М.: Зерцало, 2000. – С. 108-109.

²¹⁰ Хантінгтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века: [пер. с англ.] / С. Хантінгтон. – М.: РОССПЭН, 2003. – С. 25-26.

²¹¹ Общая и прикладная политология: учеб. пособ. / под общ. ред. В. И. Жукова, Б. И. Краснова. – М.: МГСУ: Союз, 1997. – С. 448.

нування політичної опозиції як невід'ємного компонента держави та суспільства. Юридичне та організаційне оформлення політичної опозиції, її легалізація стали відповіддю на виклик певних історичних умов: рівня економічного розвитку, соціального середовища, політичної думки, системи права. Напрацювання певної практики політичної діяльності, насамперед, застосування парламентських процедур, перетворило політичну опозицію на необхідний елемент взаємодії держави (системи управління) і суспільства. Основним завданням системної опозиції стало сприяння інтеграції суспільства й досягнення стабільності соціальної системи. У результаті так званої "джефферсонівської демократії" опозиція вперше здійснила абсолютно легально, без катаклізмів заміщення влади в США на виборах 1800 р. Це стало яскравим свідченням про зміни механізму державного управління. Відомий французький історик, представник лібералізму Ф. Гізо, аналізуючи засоби правління державою, реальні можливості влади та політичної опозиції в умовах постреволуційної Франції XIX ст., указував на опозицію як на один із засобів підвищення ефективності управління державою (особливо в Англії)²¹². На думку російських дослідників М. Левіної, З. Черниловського, інститут політичної опозиції у Великій Британії в XIX ст. став одним з основних легальних механізмів управління державою²¹³. У першій половині XX ст. процес інституалізації політичної опозиції у Великій Британії завершився: починаючи з 1937 р. (Акт про міністрів корони), лідер опозиції (найбільшої в палаті общин опозиційної фракції) офіційно отримує платню з державної казни.

Значної ролі інститут політичної опозиції набув у середині XX ст. у транзитивних суспільствах. Від характеру взаємодії політичної опозиції з урядом залежав тип переходу від авторитаризму до демократії. Такий тип транзиту, як трансформація/реформа/урегулювання, було зумовлено сильнішими позиціями уряду, по-

²¹² Гизо Ф. О средствах правления и оппозиции в современной Франции // Классический французский либерализм: сборник / Ф. Гизо; [пер. с фр. М. М. Федоровой]. – М.: РОССПЭН, 2000. – С. 263–506.

²¹³ Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права / З. М. Черниловский. – М.: Юрист, 1999. – С. 258.

рівняно з опозицією, а також тим, що ініціативу зі встановлення демократії брала на себе реформаторська частина політико-управлінської еліти. Якщо опозиція була сильнішою за уряд і ставала на чолі керівництва процесом демократизації, відбувався тип транзиту, який назвали заміна/руптура (“демократичний розрив”)/злам. Наслідком такого балансу сил було скидання авторитарного режиму. Тоді політична опозиція брала на себе всю відповідальність за управління державою. У результаті спільних дій уряду та опозиції, за наявності паритету сил, який склався між ними, відбувався тип транзиту у вигляді заміщення (“руптформа”)²¹⁴. Тоді представники опозиції могли ввійти до нового уряду і втілювати власні програми. Водночас транзит майже завжди включав певні переговори – прямі чи непрямі, відкриті чи таємні – між урядом та опозицією²¹⁵.

Особливістю державного управління в ХХ – на початку ХХІ ст. є ускладнення функцій інституту політичної опозиції. Так, одна й та сама політична сила, виконуючи в законодавчому органі держави роль опозиції, на регіональному / місцевому рівні уособлює владу та здійснює управління регіональним / місцевим розвитком. До того ж це не є особливістю держав із федеративним чи конфедеративним устроєм (наприклад, ФРН чи США). В Україні після виборів 2006 р. абсолютну чи відносну більшість місць у 15 (з 24) обласних радах України отримали політичні сили, які були в опозиції до створеної парламентської більшості (антикризової коаліції) та уряду. У такий спосіб політична опозиція на місцевому рівні отримала реальні важелі впливу на механізм державного управління.

Отже, інституалізація політичної опозиції, перетворення її на складову демократичного державного механізму відбулося в розвинених країнах Європи та Північної Америки впродовж ХІХ – першої половини ХХ ст.

В умовах традиційного суспільства, у періоди демократизації режимів, ускладнення управлінських функцій щодо соціальної системи державна влада в певних межах легалізувала політичну опо-

²¹⁴ Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века: [пер. с англ.] / С. Хантингтон. – М.: РОССПЭН, 2003. – С. 127, 134-137, 156, 157, 165-167, 176.

²¹⁵ Там само. – С. 127, 136, 170-173, 176, 180.

зицію в державних органах (“умонтовувала” її в державне управління), чітко окреслюючи, регламентуючи та жорстко контролюючи її діяльність. Через нерозвиненість громадянського суспільства, залежність особистості від держави влада могла використовувати опозицію як інструмент для “випускання пари”.

В умовах раціональних відносин, виникнення середнього класу та формування громадянського суспільства відбулася автономізація індивідів, що зумовила плюралізм інтересів. Політична опозиція набула всіх ознак суспільного інституту, вийшла з-під контролю влади, яку почала критикувати, контролювати, складаючи конкуренцію, пропонуючи альтернативні варіанти ухвалення політичних рішень. У ХІХ ст. інститут політичної опозиції перетворився на складову демократичного механізму державного управління розвинених країн. У середині ХХ ст. політична опозиція відіграла значну роль у процесах демократизації транзитивних суспільств.

На сучасному етапі світовою тенденцією розвитку державного управління стає децентралізація функцій і повноважень органів держави з одночасним посиленням контролю “згори” (за вертикаллю) і “знизу” (від суспільства, опозиції) над їхньою належною реалізацією. Загальні цивілізаційні процеси приводять до збільшення взаємозв’язків у державі, зростання сукупності установ, через які здійснюється державне керівництво суспільством. Нові політичні інститути впливають на структуру, принципи і методи державного управління, змінюючи та ускладнюючи його характер, систему, механізми. Демократизація сприяє перетворенню інституту політичної опозиції на складову державного механізму.

1.5.2. Посилення національних рухів у республіках СРСР та виникнення незалежних держав

У 1950 – 70-х роках у Радянському Союзі виникло примітне явище, коли політику уряду стала відкрито критикувати невелика, але дедалі більша кількість людей, яких зазвичай називали дисидентами і які вимагали ширших громадянських, політичних, релігійних та національних прав. Дисидентство значною мірою виросло з

десталінізації, з послаблення «паралічу страху», що було зроблено Хрущовим. Проте обмежені викриття страхітливих злочинів сталінської доби викликали розчарування та скептицизм відносно й інших сторін режиму. Тому спроба Л. Брежнєва обмежити лібералізацію викликала протести й опозицію, особливо серед наукової та творчої інтелігенції. Помітний вплив на формування інакодумства справляли зовнішні чинники. Передусім це стосується антикомуністичних виступів у країнах «соціалістичного табору», зокрема 1956 р. в Угорщині, потім Польщі, НДР, Чехословаччині, розгортання світового правозахисного руху, стимульованого прийнятою ООН 1948 року та поширеною в Україні з 1963 року «Загальною декларацією прав людини» (СРСР не голосував за неї). Дисидентський рух плинув у СРСР трьома потоками, що часто зливалися. Завдяки легшому доступу до західних журналістів найвідомішим був московський правозахисний, або демократичний рух, що переважно складався з представників інтелігенції, серед провідників якої були такі світочі, як письменник О. Солженіцин та фізик-ядерник А. Сахаров. Іншою формою «антигромадської поведінки» був релігійний активізм. В Україні, як і в інших пострадянських республіках, дисидентство викристалізовувалося у змаганнях за національні й громадянські права, а також за релігійну свободу. Серед західних аналітиків українського дисидентського руху існує розбіжність щодо умов, котрі спонукали українців до відкритого протесту. Олександр Мотиль доводить, що до зародження дисидентства в Україні, як і в Радянському Союзі взагалі, спричинився насамперед політичний курс радянського керівництва, особливо хрущовська «відлига» й намагання Л. Брежнєва покласти їй край. Відверто проукраїнська лінія Петра Шелеста, поза всяким сумнівом, давала українській інтелігенції додаткову спонуку висловлювати невдоволення Москвою. Всеволод Ісаєв та Богдан Кравченко підкреслюють, що дисидентство було тісно пов'язане насамперед із соціально-економічною напруженістю. З огляду на організований Москвою величезний наплив в Україну росіян, вони вважають, що конкуренція за вигідну роботу між привілейованими російськими прибульцями та амбіційними українцями часто схиляла останніх до підтримки

вимог дисидентів надати Україні більшої самостійності.

На початку 1980-х рр. в Україні інтелігентський дисидентський рух було практично розгромлено. Незважаючи на всю відвагу, натхненність та ідеалізм дисидентів і на одіозну поведінку їхніх гонителів, цей рух не став масовим в Україні. Однією з причин цього стало те, що, крім засудження режиму й вимог дотримуватися законів, дисиденти не сформулювали виразної політичної програми. Питання, які вони порушували, не були проблемами щоденного життя, що хвилювали більшість населення. Проте вирішальною причиною невдачі дисидентського руху була природа системи, що протистояла йому. На дисидентів ополчилися всі потужні сили радянської системи й особливо «могутній КДБ». Володіючи монополією на засоби комунікації, режим всіляко перешкоджав поширенню інформації про дисидентів серед громадськості. Коли ж якась інформація все ж з'являлася, то вона зазвичай була спотвореною й змальовувала дисидентів у негативному світлі. Проте, на відміну від сталінських часів, таємна поліція вже не виявляла такого фанатизму й не знищувала справжніх і потенційних супротивників. Тепер вона намагалася ізолювати дисидентів від суспільства й, застосовуючи до них методи дедалі більшого тиску, змусити їх покаятися або замовкнути. Тим, хто критикував режим, відмовляли в робочих місцях, у можливості здобуття освіти їхнім дітям й навіть у даху над головою. Найупертіших засуджували до тривалих термінів ув'язнення або запроторювали до психіатричних лікарень, де їм давали препарати, що руйнують людську особистість. Знищуючи кількох, КДБ успішно вдавалося залякати багатьох.

У своїй діяльності в Україні таємна поліція була не такою обмеженою, як у Москві. Ізольовані від столичних західних журналістів, українські дисиденти не мали захисту так званої «парасолі гласності», як їхні видатні російські та єврейські колеги. Та й проблема національних прав українців не викликала на Заході великого інтересу. Тим часом, побоюючись українського націоналізму, режим проводив в Україні особливо жорстокі репресії. Ось чому київський КДБ мав репутацію найбрутальнішого в СРСР, ось звідки непропорційно велике число саме українських репресованих.

Проте із березня 1985 року, з приходом на посаду Генерально-го секретаря ЦК КПРС Михайла Горбачова, в СРСР розпочався період, який прийнято називати «перебудовою». За задумом реформаторського крила радянського керівництва СРСР та КПРС (його репрезентували насамперед М. Горбачов, О. Яковлев, Е. Шевард-надзе) «перебудова» мала торкатися всіх сфер життя суспільства: економічної, політичної, ідеологічної, культурної, духовної. Тому на квітневому (1985 р.) пленумі ЦК КПРС було проголошено курс на прискорення соціально-економічного розвитку СРСР (реформа А. Аганбегяна). Його основні положення мали на меті: подолати значне зниження темпів економічного зростання, відставання вітчизняного машинобудування як базової галузі економіки на основі широкого впровадження досягнень науково-технічної революції (НТР), виробити новий господарчий механізм, розвивати матеріальні стимули виробництва, удосконалювати структуру управління господарством. Проте «прискорювати» економіку й «перебудувати» суспільство одночасно було важко. Уже до січня 1987 р. стало очевидним, що в економіці країни мають місце не окремі недоліки, а склався потужний механізм гальмування, коріння якого сягає самої економічної системи – «прискорення» загальмувало. Згодом М. Рижков та Л. Абалкін (1987-1989 рр.) запропонували надання підприємствам самостійності, переведення їх на самоокупність і самофінансування. Заробітну платню теж мали пов'язувати із результатами господарчої діяльності. Проте, незважаючи на ухвалення Закону «Про індивідуальну трудову діяльність», на шляху товаровиробників залишалося безліч перепон. Кооперативи та «індивідуали» наприкінці 80-х рр. становили тільки 1,1% підприємств країни. Спроби перетворень не було підкріплено продуманою грошовою, кредитною, фінансовою політикою, що призвело до сплеску інфляції 1988 р. Проведення авантюрної та безграмотної антиалкогольної кампанії знищило 265 тис. га виноградників і вивело з товаро-обігу 89 млрд. крб. Із магазинів хутко зникали товари першої потреби, почала вводитися вже забута карткова система. Реформу було приречено на провал.

Тому було здійснено вже третю спробу економічних реформ –

перехід до регульованої ринкової економіки (1990-1991 рр.). Сутністю реформи було запровадження під контролем держави ринкових механізмів. Гострі дискусії велися про темпи й методи переходу до ринкових відносин. Програма уряду передбачала поступовий планомірний перехід, а висунута альтернативна програма С. Шаталіна – Г. Явлінського «500 днів» передбачала динамічні темпи переходу до ринку і злам командно-адміністративної системи, можливість відродження приватної власності. Проте, нова програма також виявилася нежиттєздатною. Проіснувавши кілька місяців, вона зазнала краху.

Термін «гласність» виник у Радянському Союзі в роки «перебудови». Він увійшов до іноземних мов без перекладу. Фактично він означав можливість отримання правдивої інформації про діяльність державних і партійних органів, можливість говорити правду, не боячись наслідків, можливість дізнатися про нещодавнє минуле свого народу. Особливого поширення «гласність» набула після ХІХ конференції КПРС (червень 1988 р.), яка прийняла спеціальну резолюцію «Про гласність».

Величезна роль у цьому процесі належала ЗМІ. Союзні, а за ними й республіканські періодичні видання упродовж 1987-1988 рр. розпочали публікацію матеріалів, раніше недоступних широкому загалу. Передусім це стосувалося «білих плям» вітчизняної історії, матеріалів про масові репресії 30-х – 50-х рр., голодомори, антинародну політику держави. Одним із заспівувачів у цьому процесі був журнал «Огонёк», головним редактором якого в часи «перебудови» став український письменник Віталій Коротич. У журналах «Новый мир», «Современник», «Москва» почали друкуватися раніше заборонені твори письменників-дисидентів, у тому числі й українських, мемуари жертв репресій та інші документальні матеріали.

Штучні бар'єри, для засобів масової інформації було знято, ідеологічну опіку над ними послаблено. У законі СРСР «Про пресу», прийнятому 1 серпня 1990 року, декларувалися свобода преси і недопущення цензури. Перемога нового політичного мислення у зовнішній політиці СРСР, реальні кроки щодо її реалізації ознаменували на початку 90-х рр. завершення періоду «холодної війни»

між Заходом і Сходом, періоду розколу та конфронтації. Радянський Союз ставав більш відкритою країною для світового співтовариства. Проте без лібералізації суспільного та культурного життя, без глибоких політичних реформ дальший розвиток «перебудови» був неможливим. Основними цілями політичної реформи були:

а) відновлення ролі рад народних депутатів як органів влади і повернення громадським організаціям соціальної активності;

б) здійснення перерозподілу влади із збереженням керівної ролі КПРС.

Перший етап реформи припав на червень 1988 – червень 1989 р. Його змістом було: ухвалення нового виборчого закону, за яким вибори мали проводитися на альтернативній основі; проведення виборчої кампанії делегатів на 1-й з'їзд народних депутатів СРСР; проведення самого з'їзду; створення постійнодіючого законодавчого органу – ВР СРСР і контрольного органу законності в країні – Комітету конституційного нагляду. 25 травня – 9 червня 1989 р. у Москві зібрався 1-й з'їзд народних депутатів СРСР. У його роботі взяли участь 2250 депутатів. Більшість із них уже обиралася на альтернативній основі, проте були народні депутати і від громадських організацій, у тому числі 100 осіб обрано від КПРС. З'їзд прийняв постанову «Про основні напрямки внутрішньої та зовнішньої політики СРСР».

Другий етап політичної реформи – 1989-1991 рр. Гостра політична боротьба точилася на 2-му з'їзді народних депутатів СРСР (12-24 грудня 1989 р.). З'їзд прийняв постанови про посилення боротьби проти організованої злочинності, про правову й політичну оцінку радянсько-німецького договору про ненапад 1939 р., про політичну оцінку рішення про введення військ до Афганістану. Вибори 1990 р. ознаменували значну перемогу, демократичних, перебудовчих сил. Ради двох найбільших міст країни – Москви і Ленінграда очолили Г. Попов і А. Собчак – доктори наук, усенародно відомі політики, прихильники кардинальних реформ. А на I-му з'їзді народних депутатів РРФСР (16 травня – 12 червня 1990 р.) головою Верховної Ради РСФСР було обрано Бориса Єльцина.

На другому етапі реформи значно активізується національно-

визвольний рух. За умов демократичних виборів і ослаблення ідеологічного диктату у Верховних Радах Литви, Латвії, Естонії більшість голосів одержали рухи, що виступали за національну незалежність і вихід зі складу СРСР. Упродовж весни – літа 1990 р. Литва, Латвія, Естонія, РРФСР, Україна й інші радянські республіки ухвалили декларації про державний суверенітет. М. Горбачов іронічно назвав цей процес «парадом суверенітетів» (табл. 1.5.1).

Водночас, ще одним аспектом процесів «перебудови» стало наростання національної нетерпимості, що вилилось у сутички в Нагірному Карабаху, Сумгаїті, Фергані, що супроводжувалися людськими жертвами. Поступово зав'язувався «гордіїв вузол» міжнаціональних конфліктів на території СРСР. Тоталітарний режим рішуче виступив проти прагнення республік Балтії до незалежності. Мирні виступи мешканців Вільнюса і Риги на початку 1999 року було жорстоко придушено десантними військами, жертвами стали мирні люди.

Таблиця 1.5.1

«Парад суверенітетів» республік колишнього СРСР

№№ п/п	Республіки в складі СРСР	Проголошення суверенітету	Проголошення незалежності	Незалежність де-юре
1	Естонська РСР	16 листопада 1988 року	20 серпня 1991 року	6 вересня 1991 року
2	Латвійська РСР	28 липня 1989 року	21 серпня 1991 року	6 вересня 1991 року
3	Литовська РСР	18 квітня 1989 року	11 березня 1990 року	6 вересня 1991 року
4	Грузинська РСР	26 травня 1990 року	9 квітня 1991 року	26 грудня 1991 року
5	Російська РФСР	12 червня 1990 року	–	26 грудня 1991 року
6	Молдавська РСР	23 червня 1990 року	27 серпня 1991 року	26 грудня 1991 року
7	Українська РСР	16 липня 1990 року	24 серпня 1991 року	26 грудня 1991 року

8	Білоруська РСР	27 липня 1990 року	-	26 грудня 1991 року
9	Туркмен- ська РСР	22 серпня 1990 року	27 жовтня 1991 року	26 грудня 1991 року
10	Вірменська РСР	24 серпня 1990 року	23 вересня 1991 року	26 грудня 1991 року
11	Таджицька РСР	24 серпня 1990 року	9 вересня 1991 року	26 грудня 1991 року
12	Киргизька РСР	15 грудня 1990 року	31 серпня 1991 року	26 грудня 1991 року
13	Казахська РСР	25 жовтня 1991 року	16 грудня 1991 року	26 грудня 1991 року
14	Узбецька РСР	20 червня 1991 року	31 серпня 1991 року	26 грудня 1991 року
15	Азербайджан- ська РСР	23 вересня 1989 року	30 серпня 1991 року	26 грудня 1991 року

В СРСР розпочинався «новоогарьовський процес» – переговори керівників 9 республік (Росії, України, Білорусі, Казахстану, Узбекистану, Туркменістану, Киргизії, Таджикистану, Азербайджану) із Президентом СРСР. «Заява 9+1», підписана 23 квітня 1991 року, декларувала принципи нового союзного договору і знаменувала початок третього етапу політичної реформи. 24 липня 1991 р. М. Горбачов заявив, що роботу над союзним договором закінчено. Республікам передбачалося надати додаткові повноваження, більшість центральних структур втрачали владу з укладенням нового договору.

За день до підписання договору, ранком 19 серпня 1991 року ТАРС передав інформацію про створення Державного комітету з надзвичайного стану (ДКНС), до складу якого увійшли 8 осіб – Янаєв Г. І., Павлов В. С., Пуго Б.К., Крючков В.О., Язов Д.Т., Стародубцев В.О., Бакланов О.Д., Тизяков О.І. В оголошеній заяві ДКНС було сказано, що президент СРСР не може виконувати своїх обов'язків за станом здоров'я і тому вся повнота влади переходить до ДКНС, що

означало державний заколот. Було оголошено програму першочергових заходів щодо відновлення правопорядку в країні. Вона передбачала надзвичайний стан упродовж 6 місяців. До Москви було введено військові частини. Проте з перших годин перевороту активний опір ДКНС чинили Президент Росії Б.М. Єльцин, обраний на цю посаду 12 червня 1991 року, передова частина населення Москви та найбільших промислових центрів (Ленінграда та ін.). Уведені до столиці війська також не виступили проти мирного населення, яке стало на захист штабу демократичних сил – будинку парламенту Росії («Білого дому»). Активний протест з боку міжнародного товариства, міжнародна ізоляція ДКНС сприяли провалу державного перевороту і перемозі сил демократії в СРСР.

Після провалу путчу – з 23 серпня до 1 вересня 1991 року проголосили свою незалежність Естонія, Латвія, Україна, Молдавія, Азербайджан, Узбекистан, Киргизстан (табл. 1.5.1). «Новоогарьовський процес» було зірвано. 1 грудня 1991 р. в Україні відбувся референдум, на якому громадяни майже одностайно (91% голосуючих) висловилися за незалежність республіки. Обраний президентом Л. Кравчук витлумачив результати референдуму як мандат на неприєднання України до нового союзного договору²¹⁶.

Проте «парад суверенітетів» та проголошення – відновлення державної незалежності республік колишнього СРСР не виник на «голому місці» «як манна небесна» – він був наслідком діяльності «шістдесятників», «дисидентів», вільних і творчих людей, що пам'ятали свою історію і коріння. Процеси ж «перебудови» та «гласності» прискорили і активізували діяльність національних опозиційних рухів, що були спрямовані на відродження самостійності держав, які були республіками СРСР, а згодом ці «рухи» та «фронти» дали поштовх у розвитку нових політичних партій демократичного спрямування та виштовхнули зі свого середовища нові національні еліти, багато хто з них до цього часу відіграє помітну роль у їх історії.

Нижче ми зробимо спробу коротко охарактеризувати виникнення національних опозиційних рухів, що згодом відіграли знач-

²¹⁶ Хобсбаум Е. Вік крайнощів: Історія світу, 1914-1991. – 2009 рік.

ну роль у формуванні національних і регіональних еліт.

Перші Народні фронти з'явилися в країнах Західної Європи в 30-ті роки ХХ століття і були своєрідною формою взаємодії різних політичних сил – партій, різних рухів та організацій, профспілкових, молодіжних, жіночих – переважно лівих. У СРСР в середині 80-х (а точніше починаючи з 1988 року, коли стали виникати Народні фронти) жодних партій, окрім КПРС не було. Саме КПРС (і тільки КПРС) керувала і профспілками, комсомолом, і громадськими організаціями, і взагалі всім. Тоді об'єднувалися в народні фронти активні прихильники перебудови: громадські активісти, просто громадяни, причому, як комуністи так і позапартійні. Народні фронти в СРСР були не об'єднаннями якихось партій і громадських організацій, а швидше якимись неформальними (тобто офіційно ніким не зареєстрованими) громадськими рухами, з яких згодом вирости активісти і творці майбутніх політичних партій в основному ліберального, демократичного та національно-демократичного спрямування. Виникнення Народних фронтів відбувалося на початку не в масштабі всієї країни, а в окремих містах, областях чи союзних республіках. І скрізь відбувалося це по-своєму. Залежно від історії та інших особливостей регіону, складу та активності місцевої творчої еліти, інших прошарків радянського тоталітарного суспільства, що переживало період гласності й перебудови і нагадувало Хрущовську відлигу. Основна ж причина їх появи була загальна – тривога за перебудову, прагнення її продовжувати, поглиблювати і розвивати, як запорука майбутнього або перспектива розвитку націй насильно зібраних в складі СРСР. 1988 року стало було зрозумілим, що перебудова не є незворотною, що в неї є противники і вони достатньо сильні, щоб загальмувати (а може і «скасувати») гласність, демократизація, реформи.

Країни Балтії. У республіках Балтії на початок проголошення суверенітету та незалежності цих держав діяли Литовський Рух «Саюдіс», Народний Фронт Латвії, Народний Фронт Естонії.

Литовський Рух «Саюдіс». З червня 1988 року в Литві було засновано рух «на підтримку Перебудови» Саюдіс, що ставить на меті вихід зі складу СРСР і відновлення незалежної Литовської держави.

Саюдіс проводив багатотисячні мітинги і вів активну роботу щодо пропаганди своїх ідей. У січні 1990 року візит М. Горбачова до Вільнюса зібрав на вулицях міста величезну кількість прихильників державної незалежності (хоча формально йшлося про «автономію» і про «розширення повноважень у складі СРСР»), чисельністю до 250 тис. осіб. У ніч на 11 березня 1990 року Верховна Рада Литви на чолі з Вітаутасом Ландсбергісом проголосила незалежність Литви. Таким чином, Литва стала першою з республік, що оголосила незалежність, і однією з двох, які зробили це до серпневих подій і ДКНС. Незалежність Литви тоді не було визнано ні центральним урядом СРСР, ні іншими країнами (крім Ісландії). У відповідь на це радянським урядом в середині 1990 року було зроблено «економічну блокаду» Литви, а пізніше було застосовано військову силу.

Центральний союзний уряд зробив силові спроби проти спроб досягнення незалежності республіками Балтії. Починаючи з 11 січня 1991 року, радянськими частинами було зайнято Будинок друку у Вільнюсі, телевізійні центри та вузли у містах, інші громадські споруди (так звана «партійна власність»). 13 січня десантники 7 ГВДД за підтримки «групи Альфа» штурмом взяли телевежу у Вільнюсі, зупинивши республіканське телемовлення. Місцеве населення чинило цьому масову протидію, у результаті чого було вбито 13 осіб, у тому числі офіцер загону «Альфа», десятки людей поранено. 11 березня 1991 року КПЛ (філія КПРС) утворила Комітет національного порятунку Литви, а на вулицях було введено військове патрулювання. Однак реакція світової громадськості і посилений вплив лібералів в Росії унеможливили даліші силові дії комуністичної центральної влади.

У ніч на 31 липня 1991 року невідомими (було встановлено, що це були співробітники вільнюського і ризького загонів ОМОН) на контрольно-пропускному пункті в Мядінінкай (на кордоні Литви з Білорусією) було розстріляно 8 осіб, серед яких – дорожні поліцейські, співробітники Департаменту охорони краю і 2 бійця загону спецназу «Арас» самопроголошеної Литовської республіки. Слід зазначити, що раніше, упродовж декількох місяців до цього інциденту, омовці з нашивками «Наші» приїжджали на кордон, за до-

помогою фізичної сили розганяючи беззбройних литовських митників і підпалюючи їхні вагончики. Один із трьох автоматів, з якого було вбито литовських прикордонників, згодом було виявлено на базі Ризького ОМОН.

Після серпневих подій 1991 року Литовська республіка була негайно визнана більшістю країн світу. Не викликає заперечень визначна роль у цьому процесі «Саюдіса» – у його надрах згодом зародилися деякі з сучасних впливових політичних партій Литви, а з його лав вийшло багато сучасних політичних діячів країни. Проте в процесі формування нових політичних партій, взаємної компрометації в засобах масової інформації та в судових розглядах колишніх лідерів «Саюдіса» (висунення звинувачень у співпраці з радянськими органами держбезпеки В. Чепайтіса, К. Прунскене, В. Ландсбергіса), а згодом переходу його активних членів до інших новостворених політичних партій або в інші сфери суспільної діяльності, роль «Саюдіса» знижувалася. З 1993 року «Саюдіс» став однією з багатьох громадських організацій.

Народний фронт Латвії. Ідею створення Народного фронту було озвучено на Пленумі творчих спілок Латвії, що проходив у Ризі 1-2 червня 1988 року. Народний фронт Латвії (НФЛ) було засновано 8 жовтня 1988 року як всенародний рух на підтримку перебудови на території Латвійської РСР. Спочатку НФЛ займав помірковані позиції і домагався широкої автономії для Латвії у складі реформованого СРСР і навіть користувався підтримкою російськомовного населення. У період 1988-1990 рр. відбувається посилення НФЛ і він вже виступає за незалежність республіки й наростає його боротьба з «Інтерфронтом», що виступають за збереження членства в СРСР. Згодом, НФЛ визначивши своєю метою відділення Латвії від СРСР, упродовж 1989 – 1990 років поступово прийшов до влади. НФЛ випускав власну газету – «Atmoda» (з латиськ. – «Пробудження»), що виходила латиською та російською мовами. У першому номері, який вийшов 7 жовтня 1988 року, перед конгресом щодо створення НФЛ, було опубліковано проект Статуту НФЛ. 4 травня 1990 року Верховна Рада Латвії проголошує перехід до незалежності, а 3 березня 1991 року цей акт було підкріплено референдумом.

НФЛ співпрацював з Народним фронтом Естонії та литовським рухом «Саюдіс». 23 серпня 1989 року всі три рухи здійснили спільну акцію «Балтійський шлях», приурочену до 50-ї річниці Пакту Молотова-Ріббентропа. Живий «ланцюг», утворений з переплетених рук людей, що простягнувся через територію всієї Прибалтики – від вежі Довгий Герман в Таллінні до Вежі Гедиміна у Вільнюсі.

Перші в радянській історії вільні вибори делегатів З'їзду народних депутатів СРСР завершилися в Латвії переконливою перемогою НФЛ. У протистоянні народних фронтів прибалтійських республік керівництво СРСР робило певні поступки. Так, комісією З'їзду народних депутатів під керівництвом О.Н. Яковлева було визнано і засуджено факт існування секретного протоколу до пакту Ріббентропа-Молотова. На виборах 1990 року НФЛ і його союзники отримали у Верховній Раді понад 2/3 голосів (138 місць з 201 місця), тобто потрібну кількість для внесення поправок до Конституції. 4 травня 1990 року перший закон, ухвалений новою Верховною Радою, свідчив про намір відновити незалежність. Голову НФЛ Дайніса Іванса було обрано віце-спікером, а його заступника Івара Годманіса було обрано прем'єр-міністром країни. Багато інших членів НФЛ посіли ключові пости в уряді. Головної політичної мети НФЛ, незалежності Латвії, було досягнуто в серпні 1991 року, і фронт став провідником реформування соціалістичної економіки Латвії у вільній ринковій системі. Період економічних реформ був дуже хворобливим, і керівництво НФЛ стрімко втрачало популярність у виборців. Багато діячів НФЛ перейшли до нових політичних партій або їх створювали. На виборах до Сейму Латвії у червні 1993 року НФЛ отримав лише 2,62% голосів виборців і не подолав електорального бар'єру, тому був реорганізований в Християнсько-Демократичну партію, що отримала назву Християнська народна партія Латвії, проте й це не принесло успіху. Зрештою Християнська народна партія злилася з Християнсько-демократичним союзом (латиськ. *Kristīgi demokrātiskā savienība*). Багато хто з колишніх активістів НФЛ відіграє важливу роль у сучасній латвійській політиці до цього часу.

Народний Фронт Естонії. 13 квітня 1988 року у вечірній передачі Естонського телебачення «Подумаємо ще» (ест. «Mõtleme

veel») під час бесіди про шляхи використання ініціативи громадян Е. Савісаар озвучив думку про створення демократичного руху на підтримку перебудови – Народного фронту. Тієї ж ночі було створено ініціативну групу та складено декларацію Народного фронту. Одним із найактивніших членів ініціативної групи був академік Віктор Пальм, який став одним із його лідерів у Тарту. 1-2 жовтня того ж року в Талліннській міській концертній залі відбувся установчий з'їзд Народного Фронту Естонії (НФЕ). У квітні 1988 року утворений НФЕ за підтримку перебудови формально ще не ставив своєю метою вихід Естонії з СРСР, але став базою для її досягнення.

У червні – вересні 1988 року в Таллінні пройшли масові заходи, що увійшли в історію як «Співоча революція», на них виконувалися пісні протесту, а також розповсюджувалися агітаційні матеріали і значки НФЕ. нічні співочі свята на Ратушній площі і на Співочому полі, що пройшли в червні, під час проведення традиційних Днів Старого міста; рок-концерти, що відбулися в серпні; музично-політичний захід «Пісня Естонії», на якому за версією ЗМІ зібралося близько 300 000 естонців, тобто близько третини від чисельності естонського народу, що відбувся 11 вересня 1988 року на Співочому полі. У ході останнього заходу дисидентом Тривімі Веллісте було публічно озвучено заклик до незалежності. 16 листопада 1988 року Верховна Рада Естонської РСР більшістю голосів ухвалила Декларацію про державний суверенітет Естонії. А вже 23 серпня 1989 року Народні фронти трьох балтійських республік провели спільну акцію під назвою «Балтійський шлях».

12 листопада 1989 року Верховна Рада Естонської РСР ухвалила Постанову «Про історико-правової оцінки подій, що мали місце в Естонії в 1940 році», яким визнано незаконною декларацію від 22 липня 1940 року про входження ЕССР до складу СРСР. 23 ж березня 1990 року Компартія Естонії вийшла зі складу КПРС. 30 березня 1990 року Верховна Рада РССР ухвалила рішення про державний статус Естонії. Підтвердивши, що окупація Естонської Республіки Радянським Союзом 17 червня 1940 року не перервала де-юре існування Республіки, Верховна Рада визнала державну владу Естонської ЕССР незаконною з моменту її встановлення і проголосила

відновлення Естонської Республіки. 3 квітня 1990 року Верховна Рада СРСР ухвалила Закон, що проголошує юридично нікчемними декларації Верховних Рад прибалтійських республік про анулювання входження до СРСР і що впливають із цього рішення. 8 травня того ж року Верховна Рада ЕРСР ухвалила рішення про перейменування Естонської Радянської Соціалістичної Республіки на Естонську Республіку. 12 січня 1991 року в ході візиту до Таллінна Голови Верховної Ради РРФСР Бориса Єльцина між ним і Головою Верховної Ради Естонської Республіки Арнольдом Рюйтелем було підписано «Договір про основи міждержавних відносин РРФСР з Естонською Республікою», у якому обидві сторони визнавали один одного незалежними державами. Уже 20 серпня 1991 року Верховна Рада Естонії ухвалила резолюцію «Про державної незалежності Естонії», а 6 вересня того ж року СРСР офіційно визнав незалежність Естонії.

18 березня 1990 року відбулися вибори до Верховної Ради Естонської РСР, на яких НФЕ здобув 24% голосів. Зі 105 осіб, які проходили кандидатами за списком НФЕ, депутатські мандати отримали 45. Е. Савісаар сформував уряд, що складався здебільшого з членів Народного фронту. 12 жовтня 1991 року на базі НФЕ було створено Народно-центристську партію, що згодом отримала назву Центристської партії. Ця партія і сьогодні представлена як у парламенті країни (26), так і мають 1 місце в Європарламенті. Крім цього, партія отримала 428 депутатських мандатів у місцевих радах (2-е місце після партії «Союз Вітчизни і Res Publica»). На парламентських виборах 2011 року партія отримала 23,3% голосів. А НФЕ припинив свою діяльність 13 листопада 1993 року. Особливістю відокремлення Латвії і Естонії зі складу СРСР є те, що, на відміну від Литви та Грузії, до повного розпаду СРСР в результаті дій ДКНС вони не оголошували незалежність, а «м'який» «перехідний процес» до неї, а також те, що, в цілях набуття контролю на своїй території в умовах порівняно невеликого відносно більшості титульного населення, республіканське громадянство було надано лише особам, які проживали в цих республіках на момент їх приєднання до СРСР та їх нащадкам.

Народний Фронт Молдови. Навесні 1988 р. у Молдові формується Демократичний рух, який пізніше стає основою Народного Фронту Молдови (НФМ). Демократичний рух Молдови (1988-89 рр.) організовував громадські зустрічі, демонстрації, фестивалі пісні і поступово набирал політичного впливу. У суспільних дискусіях Рух закликав до національного пробудження, свободи слова, відродження молдавських традицій і за досягнення офіційного статусу молдавської мови та повернення її від штучної «кирилиці» до природнього латинського оригіналу. Перехід від «руху» (неофіційна асоціація) до «фронту» (формальна асоціація) було розцінено його симпатиками як природну «модернізацію». Тільки НФМ отримав підтримку громадськості, радянська влада на чолі з КП МРСР більше не могли його побороти.

Народний фронт був добре організований на національному рівні, з сильною підтримкою в столиці і районах, особливо населених етнічними румунами та молдаванами. Згодом організація прийшла до влади, але певні внутрішні суперечки НФМ призвели до різкого падіння народної підтримки, і Народний фронт Молдови на початку 1993 року розпався на кілька конкуруючих фракцій.

На першому офіційному з'їзді НФМ ухвалює постанову, за якою об'єднання з Румунією проголошується програмною вимогою. Це призвело до певного розколу в суспільстві. Вибори до Верховної Ради Молдовської СРСР 1990 року показали, що три категорії громадян, які ідентифікували себе як румуни, молдовани і російськомовне населення, підтримують різні політичні течії, приблизно однакової сили. Проте більшість місць у парламенті одержали прихильники НФМ. У квітні 1990 року зібрався новий молдавський парламент і НФМ міг ухвалити всі рішення простою більшістю голосів, він поставив своїх депутатів на чолі всіх 16 постійних комісій Верховної Ради і в її керівництві. Серед відомих політиків НФМ слід згадати: Іон Хадирке – перший лідер НФМ (1990-1993), юрист Георге Гімпу (згодом спікер парламенту), перший мер Кишинева Ніколае Костін, поет Ніколае Дабіжа, учений – поет Іон Ватаману, письменник-перекладач Владімир Бешляге, поетеса Леоніда Ларі, засновник літературного соціально-політичного гуртка «Олексій

Матеевич» Анатолій Шалару, журналіст Юріє Рошка та інші діячі.

Румунізація всіх сфер суспільного життя, особливо зміна державного апарату викликали невдоволення в тих регіонах республіки, що заселені переважно етнічними меншинами (лівий берег Дністра і Південь Республіки). 19 серпня 1990 року у м. Комрат пройшов Перший з'їзд депутатів усіх рівнів, обраних на територіях компактного проживання гагаузів, який проголосив Гагаузьку республіку та її незалежність від центральної влади в Молдові.

Перспектива об'єднання з Румунією також не знайшла підтримки в населення Придністров'я, де компактно проживали національні меншини (28,3% українці, 25% – росіяни). Невдоволення російськомовної частини населення Придністров'я викликало також ухвалення парламентом 31 серпня 1989 року Закону про державну мову – молдовську, який запроваджував латинську абетку. Боротьба за владу між придністровською та кишинівською номенклатурними елітами все більше набирала розмаху і в результаті призвела до тривалого конфлікту. 22 червня 1990 року парламент ухвалив Декларацію про суверенітет Республіки, а наступного дня – «Висновок» за пактом Молотова-Ріббентропа, у якому Бессарабія і Північна Буковина проголошувалися окупованими Радянською армією територіями, а створення 2 серпня 1940 року Молдавської РСР – незаконним актом.

Другий з'їзд депутатів усіх рівнів Придністровського регіону, що проходив у Тирасполі, ухвалив рішення про утворення Придністровської Молдавської Радянської Соціалістичної Республіки (ПМРСР, з вересня 1991 року – ПМР). Утворення двох нових республік на території Молдавської РСР негативно позначилося на іміджі Молдови і ускладнило її відносини з Росією та Україною, а також майбутнє її входження до Європи.

Наступником НФМ став Християнсько-демократичний народний фронт (1992–1999 рр.), з якого 1999 року було сформовано Християнсько-демократичну народну партію. До сьогодні вона є парламентською партією і багато «фронтовиків» є активними політиками сучасної Молдови. Багато учасників НФМ стали засновниками й інших політичних партій.

Білоруський Народний Фронт. У червні 1988 року було офіційно засновано Білоруський Народний Фронт за перебудову. Серед засновників були представники інтелігенції, у тому числі: засновник «Мартирологу Білорусі» Зенон Позняк, відомий письменник Василь Биков, філолог Вінцук Вечорко, директор Білоруського гуманітарного ліцею Лявон Борщевський, журналіст Сергій Наумчик, аграрій Григорій Костусев та інші. Ще оргкомітетом БНФ 19 лютого 1989 року було проведено перший санкціонований мітинг з вимогою скасування однопартійної системи. Він зібрав 40 тисяч осіб. Мітинг БНФ проти недемократичного характеру виборів 1990 року вже зібрав 100 тисяч білорусів. За підсумками виборів до Верховної Ради БРСР БНФ вдалося сформувати фракцію з 37 осіб у парламенті Республіки. Фракція БНФ стала центром об'єднання національно-демократичних та ліберальних сил у парламенті. Вона ініціювала ухвалення декларації про державний суверенітет БРСР, пропонувала програму широкомасштабних ліберальних реформ в економіці.

Попередником Білоруського Народного Фронту вважається виникла в 1988 року громадська організація «Мартиролог Білорусі», що займалася дослідженням та вивченням жертв політичних репресій у Республіці. Оргкомітет БНФ було створено 19 жовтня 1988 року за дорученням Зенона Позняка на засіданні «Мартирологу». До його складу (оргкомітету БНФ) входили Віктор Івашкевич, Вінцук Вечорко, Лявон Борщевський, Алесь Беляцький, Василь Биков, Михайло Ткачов, Михайло Чернявський, Сергій Дубовець та ін. Спочатку організація мала назву – Білоруський Народний Фронт за перебудову «Відродження». Першою помітною акцією став розігнаний міліцією мітинг «Дзяди» в урочищі Куропати, що пройшов 30 жовтня 1988 року і був присвячений вшануванню жертв сталінських репресій. Установчий з'їзд БНФ було проведено 24-25 червня 1989 року.

БНФ активно брав участь у виборах народних депутатів БРСР у березні-квітні 1990 року, депутатами Верховної ради БРСР XII скликання було обрано «фронтовиків» Зенона Позняка, Лявона Борщевського, Ігоря Герменчука, Сергія Наумчика та інших (усього 25

депутатів з 360). У Верховній Раді БРСР було сформовано фракцію БНФ, а 1993 року утворено Партію БНФ. 1999 року БНФ розколюється, і його більш радикальна частина – Консервативно-Християнська партія (КХП) БНФ – віддаляється від інших опозиційних сил. Співпраця між опозиційними партіями ускладнювалася через напружені відносини колишніх однопартійців, особливо керівників двох сегментів колись впливового БНФ. Головна відмінність між двома наступниками БНФ «Відродження» – партіями В. Вечірки та З. Позняка – сформульовано в положенні і програмі КХП БНФ про відносини з іншими політичними, громадськими організаціями і структурами влади: «КХП БНФ не бере участі в надпартійних (міжпартійних) органах, створених іншими суспільно-політичними силами. Члени партії діють з політичних питань тільки від імені своєї партії». Така штучна самоізоляція не сприяла зміцненню позицій КХП БНФ у білоруському суспільстві. У політичному житті Білорусі за умов авторитаризму Президента Лукашенка опозиційні сили, у т. ч. й обидві течії НФБ, вагомого впливу не мають, їх учасники до участі до влади не допускаються, а часто й переслідуються, тому змушені діяти в напівлегальному стані, а їхні лідери перебувають за межами країни. Деякі учасники й організатори БНФ за перебудову «Відродження» створили інші політичні партії демократичного спрямування, але в умовах мажоритарної системи виборів та не просто адміністративного тиску – а «нагляду» їх вплив залишається віртуальним.

Національний рух Грузії. Проголошення курсу на «перебудову» та «гласність» у середині 80-х років ХХ ст. сприяло активізації грузинського національного руху. «Перебудова» надала грузинським опозиційним силам особливі можливості: уже 1987 року було створено одне з перших політичних утворень радянського періоду – Товариство Іллі Чавчавадзе, що об'єднало активістів багатьох правозахисних та національних організацій (лідери: Мераб Костава та Звіад Гамсахурдіа) і Товариство Руставелі (ініційоване Компартією). 1988 року відбулася політизація рухів, виникло декілька партій, а М. Костава, З. Гамсахурдіа та І. Церетелі створили Товариство Святого Іллі Праведного. Товариство ставило за мету

боротьбу за звільнення Грузії, за перемогу демократії та створення вільної ринкової економіки. Разом зі Звіадам Гамсахурдіа і Мерабом Костава на чолі національного руху стояли: Іраклій Шенгелая, Тамар Чхеїдзе, Георгій Чантурія, Іраклій Церетелі, Іраклій Батіашвілі та інші. Головною рушійною силою національного руху були студенти Тбіліського державного університету. Вони спочатку заснували прес-клуб, роботою якого керували: Дато Турашвілі, Пікрія Чихрадзе, Тедо Ісакадзе, Ніколоз Ніколозішвілі, Георгій Маїсурадзе. Піднесення національного руху відбувалося і в інших містах Грузії: Кутаїсі, Батумі, Сухумі та інших. Багато діячів цих товариств та рухів надалі стали лідерами політичних партій, які впродовж 1988-1989 років вийшли на політичну арену: Партія національної рівності, партія Національної незалежності Грузії, **Народний фронт Грузії**, Товариство Іллі Праведного, Товариство Шота Руставелі, Товариство зелених Грузії.

Політичні партії Грузії отримали можливість легальної діяльності та впливу на політику Республіки. Обговорення доповнень до Конституції СРСР в Республіці набуло загального характеру. Разом із пропозиціями демократичних перетворень, у доповненнях до союзної Конституції містилися неприйнятні пункти, що мали не допустити розвалу Радянської імперії. Значна частина суспільства вимагала заміни формулювання зазначених пунктів та відновлення права вільного виходу республік зі складу СРСР. У формуванні громадської думки в Грузії велику роль зіграв відомий громадський діяч Акакій Бакрадзе.

З 4 квітня 1989 року в Тбілісі пройшли протести перед Будинком Уряду, що згодом набули постійного характеру. Протестувальники вимагали скасування автономії Абхазії. Це була природна реакція на антигрузинські дії абхазських сепаратистів. До протестного руху приєдналися різні політичні партії та громадські організації. Та вимога скасування автономії Абхазії відступила на другий план, оскільки мітингувальники поставили вимогу відновлення державної незалежності Грузії, а група молоді перед Будинком Уряду оголосила голодування.

Радикалізація політичних вимог розпалила обстановку в країні

до межі і призвела до різкого загострення протистояння між національним рухом і чинною владою. Національний рух Грузії став загрозою найголовнішому досягненню Радянської імперії – її територіальної цілісності. Політичне керівництво Радянського Союзу вирішило вжити рішучих заходів щодо припинення національного руху. На світанку 9 квітня 1989 року «союзні карателі» оточили протестувальників. Озброєні палицями, відточеними саперними лопатами й отруйним газом солдати ввірвалися на площу перед Будинком Уряду і влаштували нещадну бійню голодуючих, що в більшості були знесилені від голоду. Жорстокість нападників була шокуючою – за кілька хвилин атакуючі очистили площу від учасників акції, а на площі залишилися лише трупи вбитих (у т.ч. – 16 жінок). Багато поранених урятувалися втечею. Більше 2 тис. осіб отруїлися газом. Після кривавої розправи в Тбілісі було запроваджено надзвичайний стан.

Проте кривава трагедія 9 квітня показала всьому світу справжнє обличчя радянської системи. Ті трагічні події мали переломне значення в політичному житті країни – вони викликали ще більшу радикалізацію грузинського суспільства і повне падіння авторитету комуністичного керівництва Грузії. Опозиційні політичні партії утворили Комітет Національного Порятунку (КНП), до якого ввійшли: Гельсінський Союз (Голова Звіад Гамсахурдіа), Націонал-Демократична партія (Георгій Чантурія), Союз Національного рівноправності (Іраклій Шенгелія) і Партія Національної незалежності (Іраклій Церетелі). Головними завданнями КНП були – вихід Грузії зі складу СРСР та відновлення її незалежності, що повинно було здійснитися поетапно. Поетапність передбачала поступове скасування структур радянської влади засобами мирних демонстрацій протесту (голодування, мітинги, страйки). У березні 1990 року в Тбілісі відбулася Надзвичайна конференція різних політичних партій та організацій Грузії. На ній було створено Національний Форум, призначений для керівництва національним рухом. Через різні причини Форум незабаром розпався. Прихильники Звіада Гамсахурдіа утворили нове політичне об'єднання (надалі – блок «Круглий стіл – Вільна Грузія»). До об'єднання ввійшли: Гельсінський Союз Грузії,

Товариство Іллі Праведного, Союз традиціоналістів, Національний Фронт – Радикальний Союз, Національно-Ліберальний Союз та ін. Політичні партії та організації, що залишилися в Національному Форумі, у травні 1990 року під керівництвом Георгія Чантурія та Іраклія Церетелі скликали Національний З'їзд Грузії, де й ухвалили рішення про проведення виборів Національного Конгресу. Національний Конгрес висунув вимоги про виведення російських окупаційних військ, скасування органів радянської влади і відновлення незалежності Грузії. Уже 28 листопада 1990 року в ході виборів було сформовано Парламент Грузії, який очолив З. Гамсахурдіа, якого пізніше, 26 травня 1991 року, було обрано Президентом Грузії на всенародному голосуванні.

9 квітня 1991 року Верховна Рада Грузії проголосила незалежність на підставі результатів проведеного референдуму. Грузія стала другою з союзних республік, що оголосила незалежність, і однією з двох (ще Литва), які реалізували це право ще до серпневих подій ДКНС. Проте автономні республіки, що входили до складу Грузії – Абхазія і Південна Осетія оголосили про невизнання незалежності Грузії і про бажання залишитися в складі Союзу. Вони пізніше утворили невизнані державні утворення (2008 року, після збройного конфлікту в Південній Осетії, їх незалежність було визнано 2008 року Росією та Нікарагуа, а 2009 – Венесуелою і Науру). Ці маріонеткові утворення фактично стали анклавом Росії в Грузії.

Незважаючи на те що переважна більшість грузинів у СРСР проживала в межах своєї Республіки, за переписом 1989 року вони склали лише 68% населення Грузинської РСР. Оскільки до складу Республіки входили етно-національні автономії, потрібно було виробити об'єднувальну концепцію національного руху представників всіх етносів, що проживали на території Грузії. Проте цього не відбулося.

Багато хто з політиків, які стояли біля витоків Національного руху Грузії, були його активними організаторами й учасниками, і сьогодні відіграють знакову роль у політичному житті країни.

Вірменський загальнонаціональний рух. Вірменський загально-національний рух (ВЗР) було засновано 1988 року на хвилі

загальнонародного протесту, очоленого Комітетом «Карабах». Цей Рух, спочатку виник як націоналістичний – на підтримку рішення облвиконкому Нагірно-Карабахської автономної області (НКАО) вийти зі складу Азербайджанської РСР і ввійти до складу Вірменської РСР. Він дуже швидко набув риси демократичного, і 19 серпня 1988 року Комітет «Карабах» оприлюднив документ, у якому було викладено принципи формування організаційної структури Вірменського загальнонаціонального руху та його першу програму.

Політичні принципи, викладені в першій програмі ВЗР, докорінно суперечили загальноприйнятим і традиційним для СРСР уявленням. У ній поки що не було слова «незалежність», однак у програмі було поставлене важливе завдання – посилення суверенітету Республіки, що вже було передумовою державної незалежності Вірменії. 24 листопада 1988 року політичному керівництву Руху, усупереч волі ще радянської влади, вдалося зібрати в приміщенні Державної опери і балету більшість депутатів Верховної ради Вірменської РСР і вже там продовжити її засідання, яке було перерване напередодні під приводом нестабільності соціально-політичної ситуації в Республіці. Як підсумок, Верховна Рада Вірменської РСР з питання майбутнього Нагірного Карабаху ухвалила рішення, розроблені Вірменським загальнонаціональним рухом. Ці дії було сприйнято Радянською владою вже як реальну загрозу територіальному устрою, і в той же день у Вірменії радянським союзним керівництвом було введено особливий стан та комендантську годину. Після руйнівного Спітакського землетрусу 7 грудня 1988 року, ВЗР повністю переключився на надання допомоги постраждалим від цього лиха, а 10 грудня 1988 року члени Комітету «Карабах» вже були заарештовані. Стосовно них було порушено кримінальні справи, і їх було переведено до московських тюрем «Бутирка» та «Матроська тиша», де вони й пробули до кінця травня 1989 року. Серед заарештованих були активісти вірменського національного руху: Акопян Алексан (кандидат історичних наук, старший науковий співробітник Інституту Сходознавства АН Вірменської РСР), Аракцян Бабкен (кандидат фізико-математичних наук, зав. кафедри прикладної математики держуніверситету, доцент), Варданян

Давид (кандидат фізико-математичних наук, старший науковий співробітник кафедри фізики твердого тіла держуніверситету), Галстян Амбарцум (кандидат історичних наук), Геворкян Самвел (заввідділу Держтелерадіо Вірменії), Казарян Рафаель (доктор технічних наук, член-кореспондент АН Вірменської РСР, заввідділу квантової електроніки при АН Вірменської РСР, ветеран війни), Казарян Самсон (учитель середньої школи), Вазген Манукян (кандидат фізико-математичних наук, доцент кафедри цифрового аналізу держуніверситету), Манучарян Ашот (депутат Верховної Ради Вірменської РСР), Сирадегян Ванік (письменник, член Спілки письменників СРСР), Тер-Петросян Левон (доктор філологічних наук, старший науковий співробітник Інституту стародавніх рукописів при Раді Міністрів ВРСР, майбутній Президент Вірменії), Манучаров Аркадій (директор комбінату будівельних матеріалів НКАО, кавалер орденів Дружби народів і «Знак пошани», винахідник, був членом комітету «Крунк» в Карабасі), Мурадян Ігор (кандидат економічних наук, старший науковий співробітник НДІ планування та економіки Держплану Вірменської РСР), Стамбулцян Хачик (голова республіканського товариства «Милосердя», депутат Верховної Ради Вірменської РСР).

4-6 листопада 1989 року відбувся перший партійний з'їзд ВЗР, на якому було ухвалено програму, де основним завданням руху проголошувалося досягнення незалежності Вірменії, та було обрано перше Правління партії. Головою Правління партії ВЗР став Левон Тер-Петросян. У травні 1990 року ВЗР взяв участь і переміг на виборах до Верховної Ради ВРСР. Головою Верховної Ради знову було обрано члена Комітету «Карабах», голову Правління ВЗР Левона Тер-Петросяна. А вже 23 серпня 1990 року Верховна Рада ВРСР ухвалила Декларацію «Про незалежність Вірменії». 21 вересня 1991 року в Республіці було проведено референдум про незалежність, який зібрав 99% голосів «за», а місяць потому у Вірменії відбулися президентські вибори, на яких Левона Тер-Петросяна було обрано Президентом Вірменії. Він набрав 84% голосів виборців. Аж до 1998 року Вірменський загальнонаціональний рух залишався правлячою партією Вірменії, а деякі його активісти та лідери стали засновниками

та учасниками інших національних політичних партій²¹⁷.

Азербайджанський Народний фронт (АНФ). АНФ став складатися при керівництві Республікою першого секретаря ЦК КП АзССР А.Х. Везирова (1988-1990 рр.). Ініціаторами його створення були вчені, які об'єдналися в «Бакинський клуб учених» (З. Алізаде). У його створенні також узяли участь члени об'єднань «Варлиг» («Багатство» – Л. Юнусова) та «Ченлібен»²¹⁸. Однак великі політизовані групи громадян були готові слухати не наукову інтелігенцію, а людей пересічних, які краще говорили азербайджанською мовою, а не російською. Прислухалися до тих, хто висловлював більш радикально обурення з приводу сепаратистських дій вірменського складу Ради народних депутатів Нагірно-Карабахської автономної області (НКАО).

Улітку 1988 року «Бакинський клуб учених» (БКУ) створив «Ініціативну групу» за створення республіканського «Народного фронту». Спільно з лідерами «Варліг» було сформовано Тимчасовий ініціативний центр та координаційну раду АНФ у складі 10 осіб (по 5 членів від кожного клубу). Її кістяк склали активісти БКУ – історик Лейла Юнусова, Тофіг Гасимов, Мірбаба Бабаєв, сходознавець Мамедгасан Гамбаров, інженер Сабіт Багіров, історик Арзу Абдуллаєва, мистецтвознавець Санубар Багірова, біофізик Хікмет Гаджизаде, економіст Алтай Ефендієв, сходознавець Ровшан Джамшидов, викладач музики Емін Ахмедов, психолог Наріман Зульфугаров, географ Вагіф Сепханов, фізик Агаджавад Саламов та ін. Групу «Варлиг» представляли Абульфаз Алієв, Іса Гамбаров, Панах Гусейнов, Наджаф Наджафов та ін.

16 липня 1988 року «напівпідпільно» відбулася установча конференція АНФ за участю 195 делегатів з 11 регіонів республіки²¹⁹. На ній було ухвалено Програму і Статут, обраний вищий орган – меджліс у складі 85 осіб. Для вирішення оперативних питань було

²¹⁷ Армянское общенациональное Движение. Кавказский Вузол [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/203836/>

²¹⁸ Семина Л. По законам гражданского времени // Диалог. – 1990. – № 1. – С. 85-86.

²¹⁹ Фурман Д., Абасов А. Азербайджанская революция [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://sakharovcenter.ru/publications/azrus/az_005.htm.

обрано керівний склад Ради АНФ з 15 осіб. Цілі АНФ – демократизація, підтримка перебудови, захист природи, вирішення карабахсько-азербайджанського конфлікту на свою користь. У цих органах переважали особи, які вимагали від влади рішучих дій проти місцевих вірмен. Водночас, були й такі, які вважали можливим саморозпуск Верховної Ради Аз РСР на користь свого меджлісу. Початок діяльності АНФ був мітинговим. На початку діяльності у «фронту» були два крила: ліве – помірковано-демократичне і праве – антивірменсько-радикальне.

Під натиском АНФ Верховна Рада Азербайджану 23 вересня 1989 року ухвалила «Декларацію про державний суверенітет» Республіки. Сила цієї організації була здатна збирати народ на мітинг, навіть організовувати загальний страйк. Азербайджанська мова була проголошена державною. Поступкою активістам АНФ партійних керівників Республіки стала блокада НКАО.

Очолив АНФ – Абульфаз Ельчибей (1938-2000 рр.), кандидат історичних наук, перекладач, дисидент. 1975 року його було заарештовано за антирадянську діяльність – ним було організовано студентський гурток, члени якого обговорювали проблеми відновлення державної незалежності Азербайджану. Ю. Ульянова пишучи про Ельчибея, згадує про його настрої пантюркізму: «Наскільки він прагнув закликати до підпорядкування державі нагірно-карабахських вірмен, настільки бажав зближення Азербайджану з Туреччиною. Хороший оратор (виступав винятково азербайджанською мовою), він заворожував натовп промовами про гинучу Радянську імперію, великий тюркський народ і про те, що, якби не більшовики, які знищили Азербайджанську демократичну республіку (була утворена 28 травня 1918 року), Азербайджан став би не менш багатим ніж Кувейт, і не менш вільним ніж США чи Франція»²²⁰.

У А. Ельчибея конкурентів серед політиків у національному таборі було більш ніж достатньо, потрібно було боротися за вплив на рядових членів Фронту. Це йому вдалося – у січні 1990 р. він вийшов переможцем у суперництві з Н. Панаховим і став його очільни-

²²⁰ Фурман Д., Абасов А. Азербайджанская революция [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://sakharovcenter.ru/publications/azrus/az_005.htm. – С. 7.

ком. Не витримавши поразки в політичній боротьбі, вийшли з АНФ і створили свою «Соціал-демократичну групу» (7 січня 1990 року) З. Алі-заде і Л. Юнусова.

Республіканські вибори 24 вересня 1990 року АФН не виграв, водночас сил у парламенті вистачило на створення фракції «Незалежний Азербайджан». Проте в країні говорили про фальсифікації з боку Комуністичної партії АзРСР і про можливі рішучі дії з боку АНФ як реакцію на неї. Багатотисячний мітинг перед будівлею ЦК вимагав відставки А.Х. Везирова. Влада зважилася на створення «Ради національної оборони», куди було введено представників АНФ – А. Эльчибея, Е. Мамедова, Р. Казієва. «Фронтвики» підключилися до процесу створення «добровольчих» загонів з азербайджанців для воєнного діалогу з аналогічними групами з карабахських вірмен. Коли стало ясно, що «центр» у січні 1991 року має намір ввести військовиків до Баку для впливу на політичний процес, керівники АНФ взялися за організацію збройного опору. Отримавши представництво в республіканській Верховній Раді, партія АНФ стала ініціатором створення Міллі Меджлісу.

Хоча депутати від АНФ були у Верховній Раді Республіки в меншості (лише нечисленна фракція «Незалежний Азербайджан»), вони відігравали непропорційно значну роль у політиці республіканської влади. Їм допомагало «стимулювання роботи» більшості депутатів страйками робітників, мітингами населення. Основна ставка робилася на біженців з Нагірного Карабаху та Вірменії. Вони змогли провести на посаду заступника Голови Верховної Ради Республіки Голову меджлісу АНФ Т. Караєва, стали активно співпрацювати з створеним владою Радою Оборони з уключення виниклих добровольчих збройних груп до складу Азербайджанського «ОМО-Ну». У керівництві АНФ визначилися рішучі противники вірмен і помірні. На чолі перших був Е. Мамедов. Він довго намагався схилити інших керівників на свою сторону, проте, зрештою, вийшов зі своїми прихильниками з АНФ, створивши «Партію національної незалежності Азербайджану».

Мітинги Народного фронту привели 1992 року до відставки першого президента Азербайджану Аяза Муталібова. У тому ж році

лідер Народного Фронту А Эльчибей став новим президентом країни²²¹. Уряд було сформовано з діячів НФА. Лідери громадського руху, однак, виявилися не достатньо сильними і професійними для того часу державними керівниками, нездатними впоратися з хаосом і дезорганізацією, що посилювалися поразками на карабаському фронті. У червні 1993 року в результаті безкровного державного заколоту А. Эльчибея було змщено з посади (що згодом було підтверджено референдумом), а до влади прийшов Гейдар Алієв.

Перед парламентськими виборами 1995 року члени НФА підтримали пропозицію про офіційну його реєстрацію як політичної партії. У листопаді 1995 року НФА зміг провести чотирьох депутатів до Національного парламенту. На парламентських виборах 2000 року партія отримала 11% голосів і 6 із 125 депутатських місць у парламенті. У парламентських виборах 2005 року партія брала участь у складі блоку «Азадлиг». Особливий інтерес до АНФ пояснюється низкою обставин:

- йому довелося оформлятися і діяти в ході етноконфлікту між вірменським населенням Нагірно-Карабахської автономної області і азербайджанцями Азербайджанської РСР (1988-1994 рр.);
- він причетний до введення військ до м. Баку в січні 1991 року;
- він продовжує існувати з позначенням себе як «фронт», але вже як опозиційна партія.

Серед етнічних чинників що впливали на формування АНФ азербайджанські історики виокремлюють силу ісламу, слабе взаємопорозуміння азербайджанців-мусульман з євреями і християнами, сила кланових відносин у суспільстві, а також слабкий осуд суспільною думкою поширеної чиновницької корупції²²².

Центрально-азійські країни.

Народні Рухи Казахстану. Відправною точкою формування казахського національно-патріотичного демократичного руху, безперечно, стали історичні Грудневі події 1986 року в Алма-Аті

²²¹ Юнусов А. Посткоммунистический Азербайджан: проблемы и возможные пути решения // МЭ и МО. - 1998. - № 11. – С. 100.

²²² Ульянова Ю. С. Победа и поражение Азербайджанского Народного Фронта. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/pobeda-i-porazhenie-azerbaydzhanskogo-narodnogo-fronta>.

(подія отримала назву «Желстоксан» казахською мовою «грудень»). Виступи розпочалися 16 грудня. Спочатку групи казахської молоді вийшли на Нову площу (площу імені Брежнєва) столиці з вимогами скасування призначення, замість Д.А. Кунаєва, на посаду першого секретаря Компартії Казахстану Геннадія Колбіна, який до Республіки не мав жодного відношення. Уряд у Москві передав справу МВС СРСР для розгону мітингу. У місті відразу було відключено телефонний зв'язок, а групи було розігнано міліцією (операція «Заметіль»). Було зібрано загони спецназу з сибірського військового училища, а також солдат з місцевого прикордонного училища. Студентів жорстоко побили. Війська використовували саперні лопатки, водомети, службових собак. Є свідчення, що застосовувалися арматурний лом, сталеві троси. Чутки про виступ миттєво облетіли все місто.

Уранці 17 грудня на площу імені Брежнєва перед будівлею ЦК КазРСР вийшли вже більші натовпи молоді, «підбурювані націоналістичними елементами» (писала офіційна хроніка). На плакатах демонстрантів були надписи: «Вимагаємо самовизначення», «Кожному народу – свій лідер!», «Не бути 37-му», «Покласти край великодержавному божевіллю!» Два дні тривали мітинги, обидва рази закінчувалися заворушеннями. При розгоні демонстрації і для підтримки порядку в місті використовувалися й «свої» робочі дружини.

У результаті заворушень в Алма-Аті за даними КДБ КазРСР загинуло три людини, отримали тілесні ушкодження 1137 осіб. Правоохоронні органи затримали близько 2200 учасників заворушень, серед яких понад 90% були етнічними казахами. Серед затриманих було не менше половини студентів навчальних закладів Алма-Ати, хоча основна маса учасників заворушень була охарактеризована владою як «молоді робітники».

19-20 грудня 1986 року відбувся виступ студентської молоді і в Караганді. Близько 8-ої вечора 19 грудня студенти кількох вишів – приблизно 80-120 осіб зібралися на площі ім. Гагаріна, а потім рушили до Радянського проспекту, де їх було розігнано міліцією. 83 особи було затримано. 20 грудня студенти розпочали збиратися на

площі біля Карагандинського обкому Компартії (близько 300 осіб). Зі службової записки: «...ніхто з них хуліганських дій не допускав». Для придушення виступу студентів було направлено курсантів школи МВС, проведено масові арешти. З вишів Караганди було виключено 54 студентів, 5 студентів притягнуто до кримінальної відповідальності²²³.

Події грудня 1986 стали першими в СРСР масовими мітингами-протестами, у ході яких висувалися антирадянські та національно-демократичні гасла. Небажання підкорятися рішенням центральної союзної влади, відкрите невдоволення новим першим секретарем ЦК Компартії Казахстану і проведеної ним політики «зачистки кадрів» а, головне, нездатність центральної «союзної» влади контролювати суспільно-політичну ситуацію в республіках, створили сприятливі умови для зародження національно-патріотичних рухів, до яких долучалися демократично та патріотично налаштовані місцеві національні еліти всього СРСР. Люди, засуджені за грудневі події 1986 року, стали організаторами Народного руху «Желтоксан». За різними оцінками за участь у ньому було засуджено понад 100 учасників акції а виключено з вишів близько 8 тис. студентів і викладачів²²⁴.

У серпні 1989 року було зареєстровано історико-етнографічне об'єднання «Жеруюк» (з казах. «щаслива країна») – перше національно-патріотичне громадське утворення в Казахстані. А вже в листопаді 1989 року від імені товариства «Жеруюк» до мерії міста Алма-Ата було подано заяву з проханням дозволити провести тризну в пам'ять жертв грудневих подій 1986 року в Алма-Аті. Як відповідь – пішли гоніння, товариство «Жеруюк» було ліквідовано. Засновниками товариства були: поет-дисидент Арон Атабек (Нутушев) та його брат Рашид, письменник-дисидент Карішал Асанов, письменник-дисидент Алмаз Естеков (у вигнанні), композитор-

²²³ Вся правда о декабрьских событиях 1986 года в Алматы не раскрыта до сих пор – эксперт. Тюркист. Независимое издание. 17 декабря 2011 года [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.turkist.org/2011/12/jeltoksan-1986-ekspert.html>.

²²⁴ Активист движения «Желтоксан» продолжит участие в выборах в Казахстане. РИА Новости [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ria.ru/world/20110222/337293865.html>

дисидент Хасен Кожа-Ахмет, юрист Аманжол Налібаєв, режисер Калдибай Абенов, актор Бахтибек Імангожаєв, Сафуан Шаймерденов, Абдіжаміл Нурпеісов, Абдуалі Кайдаров, Фаріза Онгарсинова, доктор філологічних наук Мекемтас Мирзахметов, Мухтар Шаханов. М. Мирзахметов особисто збирав підписи під заявою до мерії²²⁵.

13 грудня 1989 р. за ініціативою А. Атабека та його соратників з «Жеруюк» та «Желтоксан» було проведено перший в історії мітинг у будівлі медінституту в пам'ять жертв грудневих подій. З грудня 1989 до січня 1990 року в Алма-Аті проходили мітинги в ознаменування 3-ї річниці Желтоксана. У січні 1990 року, під час зустрічі Н. Назарбаєва з молоддю, Атабек уперше в історії наполіг на вшанування пам'яті жертв «Желтоксана» хвилиною мовчання, при цьому половина залу піднялася, друга половина – чиновники та активісти продовжували сидіти і лише після того, як піднявся сам Н. Назарбаєв, встали й інші²²⁶.

Одним з найбільш масових рухів у Казахстані було екологічний рух «Невада – Семипалатинськ». Створене за ініціативою поета О. Сулейменова навесні 1989 року, воно ставило своєю кінцевою метою закриття Семипалатинського та інших полігонів, що функціонували на території Казахстану. Рух «Невада – Семипалатинськ» зажадав від військових відомств зняття покриву секретності з ядерних випробувань, відшкодування збитків населенню. З цією метою активісти руху організували пікети, демонстрації, міжнародні і республіканські наукові конференції.

За ініціативою Мухтара Шаханова для надання допомоги жителям Приаралля було організовано комітет з проблем Балхаша і Аралу. Комітет дуже багато зробив для залучення уваги світової громадськості і уряду СРСР до екологічної катастрофи цього регіону. У багатьох містах – Усть-Каменогорську, Алма-Аті – було створено рухи, що виступають за екологічну чистоту регіону.

²²⁵ Открытое письмо Президенту Н. А. Назарбаеву от поэта и диссидента А. Атабека [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://aronatabek.com/otkrytoe-pismo-prezidentu-nazarbaevu-poet-dissident-aron-atabek.html>].

²²⁶ Абенов К. От Желтоксана до Шанырака – 20 лет под знаменем «Алаш». Сайт Арона Атабека. 05.11.2006 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://aronatabek.com/ot-zheltoksana-do-shanyraka-20-let-pod-znamenem-alash.html>].

У квітні 1989 року створюється казахстанське добровільне історико-просвітницьке товариство «Аділет» – «Справедливість». Товариства об'єднують гуманістичні моральні принципи, неприйняття беззаконня, дискримінації, поправлення прав людини і народів, реабілітація незаконно засуджених людей, прагнення сприяти формуванню громадянської гідності людей, осуд свавілля та насильства як засобу вирішення суспільних проблем і соціальних конфліктів.

У серпні 1990 року було створено міжнаціональну рух «Єдність». Його організаторами стали, в основному, представники науково-технічної інтелігенції підприємств союзного значення.

У липні 1990 року відбувся установчий з'їзд громадянського руху «Азат». У його програмних документах ішлося про те, що рух «бореться за незалежну демократичну Казахську Республіку». Однак тут же було сказано, що «головною своєю метою «Азат» уважає набуття державного суверенітету Казахстану в межах співдружності вільних незалежних держав, об'єднаних міжнародним союзним договором». Про те, що «Азат» було породжено владою за вказівкою «згори», свідчить його програма, що багато в чому збігалася з програмою чинної влади. Крім того, у керівництві руху впродовж тривалого часу були люди, безпосередньо пов'язані з владою. Наприклад, 1990 року співголовою руху був Марат Чорманов, який працював в Алматинському міськкомі партії. Лідером «Азата» був і Михайло Ісиналієв (колишній міністр закордонних справ Казахстану), що згодом повернувся на дипломатичну роботу. На початку рух об'єднував у своїх лавах представників різних політичних партій. Восени 1991 року громадянський рух створив свою політичну партію і став радикальнішим. 1994 року рух «Азат» очолив відомий казахстанський дисидент Хасен Кожа-Ахмет²²⁷.

В Алма-Аті 14-15 квітня 1990 року створюється Партія національної незалежності «Алаш», а її головою стає Арон Атабек. У першому (установчому) з'їзді взяло участь близько 200 осіб. Партія

²²⁷ От «Азата» до «Азата»: история и действительность отечественной оппозиции. Контур. 31.05.2013. Информационно-аналитическое издание [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.contur.kz/node/2222>.

національної незалежності Казахстану «Алаш» виступала за свободу підприємництва, права особистості, рівність націй, свободу віросповідання. Газета «Алаш» (нелегальна), заснована партією, виходить з 1990 року під девізом «Тюркизм – наше тіло, іслам – наш дух!»²²⁸.

Створення, вірніше відродження політичної партії «Алаш», стало знаковою подією Казахстану, оскільки така партія існувала впродовж 1905-1920 рр., вона вела «ідеологічну історію» від конституційних демократів та сформувалася з етнічних казахів під час подій 1905 року. На Першому Всеказахському з'їзді партії, що проходив в м. Оренбурзі з 21 до 28 липня 1917 року, завершилось організаційне її оформлення. На цьому ж з'їзді було ухвалено рішення з 14 питань, у т.ч. таких ключових, як форма державного устрою Росії (федеративна парламентська республіка, республіка казахських областей, землевпорядкування казахського населення, ставлення до релігії, питання про стан казахської жінки, підготовка виборів до Установчих зборів тощо). У листопаді 1917 р. на виборах до Установчих зборів Російської Думи казахська партія «Алаш» отримала більшість голосів і 43 депутатських місця. За кількістю голосів, отриманих на виборах до Установчих зборів (262404 голоси), «Алаш» посіла 8 місце серед півсотні партій, що існували в Росії напередодні Жовтневого перевороту. На Другому всеказахському з'їзді в грудні 1917 року було проголошено Алашську автономію і сформовано тимчасову Народну Раду, якій присвоєно найменування «Алаш-Орда».

Тому відродження партії «Алаш» фактично ознаменувало активізацію державотворчих процесів у Казахстані, де казахські радянські лідери на чолі з Н. Назарбаєвим докладали максимум зусиль для збереження і СРСР, і КПРС.

«Алаш» стає організатором маніфестацій в Алма-Аті. А вже 1991 року через репресії Атабек змушений був виїхати до Москви, де налагоджує випуск політичної газети «ХАК» і видає брошуру

²²⁸ Курченко О. Оппозиционная партия обвиняется в избиении муфтия. Газета «Коммерсант». - №49. 23 декабря 1991 года [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kommersant.ru/doc/2072>

«Казахська Алаш нація». Атабек опублікував у своїй газеті витяги з самвидавницької книги дисидента Карішала Асанова «Думи про долю народну, або Слово про примару Суверенітету» під назвою «Не вір посмішці президента»²²⁹ з карикатурою на Н. Назарбаєва на головній сторінці. 1991 року члени ісламської фракції партії «Алаш», під час відсутності першого керівника, учиняють спробу усунення з посади муфтія Казахстану Ратбека Нісанбаєва, у результаті якого кілька «алашевців» потрапили під арешт²³⁰. Атабек, не розділяючи методи боротьби ісламської фракції, і затаврувавши нещасливий «переворот» як політичну помилку, тим не менше робить низку спроб щодо звільнення заарештованих ісламістів, членів партії «Алаш». З його ініціативи та на його кошти з Москви прибули троє адвокатів, ще двох надіслав Народний Фронт Азербайджану; було мобілізовано вітчизняні, російські та закордонні ЗМІ й правозахисні організації; було отримано від заступника голови Верховної Ради РРФСР Рамазана Абдулатіпова лист-клопотання на адресу Президента Назарбаєва з проханням про помилування «алашевців».

У березні 1992 року Атабека було заарештовано у власній квартирі в Москві силами московського ОМОНу²³¹ і 2 казахстанських представників: старшого слідчого Генеральної прокуратури Кошанова і полковника МВС Семенова. А. Атабеку було інкриміновано дві статті: а) організація замаху на життя і здоров'я муфтія Р. Нісанбаєва; б) публікація в газеті «ХАК» статті відомого дисидента Карішала Асанова, що ганьбить Президента Назарбаєва. Було здійснено спробу вивезти Атабека в кайданках з Москви до Алма-Ати.

Проте на захист відомого поета-дисидента піднялася демократична й ісламська громадськість Росії та Зарубіжжя. У висліді Атабека було тимчасово залишено в Москві, з приписом покинути

²²⁹ Оскорбили президента Казахстана – Газета «Коммерсантъ» № 35 от 14.11.1992. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kommersant.ru/doc/29998>.

²³⁰ Оппозиционная партия обвиняется в избиении муфтия. Журнал «Коммерсантъ Власть» № 49 от 23.12.1991 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kommersant.ru/doc/2072>].

²³¹ Азербайджан предоставил политубежище казахскому дисиденту. «Коммерсантъ Власть» № 132 от 10.08.1992 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kommersant.ru/doc/6081>.

Росію впродовж місяця. У квітні 1992 року Атабек, отримавши офіційне запрошення від президента Азербайджану А. Ельчибея, їде разом з сім'єю та кількома вірними соратниками до Баку. Будучи у вимушеній політичній еміграції, Атабек стає ініціатором створення комітету «Туркестан» (до нього ввійшли опозиціонери-емігранти з Казахстану, Киргизії, Узбекистану і Туркменістану), бере участь в інспекторських поїздках Карабахом і Чечнею, а також у Першому Всесвітньому Курултаї тюркських народів у місті Анталія (Туреччина).

Крім організацій політичного спрямування, у країні було створено союзи, товариства, що об'єднують своїх членів за соціальною, професійною та іншими ознаками – організація воїнів-афганців, «Аділет», меморіал-асоціація молодих будівельників, «Союз незалежних студентів», «Азамат», «Акикат», «Ліга жінок-мусульманок Казахстану» і т. д. До початку листопада 1990 року в Казахстані налічувалося понад 100 політизованих громадських формувань, з них близько 40 – у столиці Республіки. Проте все ж тривалий час чисельність лав нових громадських рухів, крім екологічних, була незначною.

Під тиском вищеназваних громадських організацій та рухів 25 жовтня 1990 року було ухвалено Декларацію про державний суверенітет Казахстану, а вже після відомих подій у Москві в серпні 1991 року (хоча місцева влада й підтримала ДКНС) у Республіці сталося бурхливе зростання національної самосвідомості, що відбивало прагнення Казахстану до набуття державної незалежності. 10 грудня 1991 року Верховною Радою Республіки було ухвалено Закон «Про зміну найменування Казахської Радянської Соціалістичної Республіки»; 16 грудня 1991 року на вечірньому засіданні VII сесії Верховної Ради Республіки Казахстан було ухвалено Конституційний Закон Республіки Казахстан «Про державну незалежність Республіки Казахстан».

На першому етапі з кінця 80-х років ХХ ст. і до початку ХХІ ст. націонал-патріотичний рух розвивався в достатньо ліберальному політичному полі, оскільки законодавчо процес створення етно-партій не було заборонено. По суті справи це була епоха розквіту

для націонал-патріотів. Масові громадські об'єднання і партії, що виникали напередодні проголошення незалежності країни, можна класифікувати таким чином: екологічні рухи: «Невада – Семипалатинськ» та Комітет з проблем Балхашу і Аралу; політичні: «Жеруюк», «Желстоксан», «Азат», «Алаш»; громадські: «Єдність», «Еділет», «Союз незалежних студентів», «Ліга жінок-мусульманок», «Організація воїнів-афганців», «Азамат», «Акікат». Водночас слід зазначити, що до 1992 року на політичному полі Казахстану найвагомішу роль відігравали Партія національної свободи «Алаш», Громадський рух Казахстану «Азат», Рух «Желтоксан» та «Жеруюк». Проте можна сміливо стверджувати, що 1989-1991 роки пройшли в Казахстані під знаком партії «Алаш». Усі ці роки, одночасно з «Алаш», оформлялися й більш «помірковані» партії і рухи – «Желтоксан», «Невада», «Азат» та ін. Їх взаємні конкуренція і партнерство створювали багатовекторне поле націонал-патріотичного руху – і люди могли знайти собі політичну організацію відповідно до своїх можливостей та орієнтацій. І сьогодні вихідці з цих політичних структур відіграють вагому роль у формуванні національно-демократичного вектору розвитку Казахстану, часто з еміграції.

Народний рух «Бірлік» Узбекистану («Єдність»). Установчий з'їзд Народного руху «Бірлік» відбувся 28 травня 1989 року. Ініціаторами створення «Бірліку» виступили секретар Спілки письменників Узбекистану (РУ) Мухаммад Соліх, академік Бек Ташмухамедов, доктор технічних наук Абдурахім Пулатов, його брат Абдуманноб Пулатов, поет Усман Азім та ін. Лише 11 листопада 1991 року Рух «Бірлік» було зареєстровано як громадсько-політичну організацію. За деякими, явно завищеними даними, до руху на момент його початкової діяльності, увійшло близько 400 тис. осіб. Колективними членами або союзниками руху були Союз вільної молоді, жіноча організація «Тумаріс», Вільна дехканська партія, Партія зелених та ін. Рух «Бірлік» мав свої відділення в найбільш великих містах Республіки.

Улітку 1990 року на базі руху «Бірлік» було створено Демократичну партію Узбекистану (зараз – партія «Бірлік»). До неї входило близько 8 тис. осіб. Після створення партії Рух передав їй свої

політичні функції і зосередив свою діяльність на соціальних, екологічних і культурних питаннях. Головою партії було обрано одного із співголів цього Руху Абдурахіма Пулатова. Однак, влада не дозволила «бірліківцям» зареєструватися політичною партією і, як наслідок, висунути своїх кандидатів на виборні посади. Влада також не дозволила реєстрацію друкованого органу Руху – газети «Бірлік». Наразі Рух випускає «Незалежний тижневик» («Мустакіл хафталік»), що виходить у Росії.

На початку діяльності «Бірліка» його програмними цілями були відсторонення Компартії від влади, оволодіння ключовими позиціями у владних структурах, надання узбецькій мові статусу державної. Після розпаду СРСР лідери Руху виступали за побудову в Узбекистані світської демократичної держави, проведення радикальних економічних реформ. Один час державні чиновники намагалися налагодити з Рухом взаємно лояльні відносини. З їх боку «Бірліку» було запропоновано приміщення, від якого, щоправда, його лідери відмовилися через деякі незручності для роботи.

У вересні 1989 року в Русі «Бірлік» стався розкол, унаслідок якого з його складу вийшли помірковано налаштовані представники на чолі з письменником Соліхом, які потім заснували партію «Ерк». Деякі інші лідери Руху (академік Бек Ташмухамедов та ін.), розчарувавшись у конструктивних можливостях організації, вийшли з неї та ввійшли до пропрезидентського табору, інші ж емігрували за кордон.

Партія «Ерк» є автором законопроекту декларація Незалежності РУ, ініціатором її розгляду та затвердження. Сесія Верховної Ради УзРСР, через день після затвердження порядку денного і початку своєї роботи, 20 червня 1990 року переглянула свій порядок денний, доповнила її питанням про незалежність Республіки і затвердила представлений партією «Ерк» проект Декларація незалежності, всупереч відчайдушному опору очолюваного І. Каримовим ЦК Компартії Узбекистану. При цьому на вимогу Генерального Секретаря ЦК КППС М.С. Горбачова, з яким під час роботи сесії тримав зв'язок телефоном 2-й секретар ЦК Компартії УзРСР А.С. Єфімов, до проекту було внесено певні поправки, деякі з них вносилися після

голосування і затвердження сесією Ради повного тексту, але змінити дух проекту ці поправки не змогли.

I-й (Настановчий) з'їзд партії відбувся 30 квітня 1990 року в Ташкенті в обласному Будинку Знань. З'їзд затвердив програму і статут партії (доповідав Атаназар Аріф), обрав Центральну Раду (ЦР) та голову партії. Головою партії було обрано відомого поета М. Саліха, який тоді працював Секретарем Спілки письменників РУ, а заступником голови партії – вченого фізика А. Аріфа (заступника голови комітету профспілки Ташкентського політехнічного інституту). Символічно, що партією використовувався прапор Бухарського повстання 1922-1923 років.

II-й з'їзд партії відбувся 3 лютого 1991 року в Ташкенті в приміщенні старої актової зали Узбектуризму. З'їзд прийняв поправки і додатки до статуту і програми партії, зокрема було запроваджено посаду Головного секретаря ЦР та посади секретарів ЦР. Головним секретарем ЦР було обрано письменника Ахмада Азама, а секретарями ЦР – Атаназара Аріфа і Хамідулла Нурмухаммада.

III-й з'їзд партії відбувся 25 серпня 1991 року в Ташкенті в новій актовій залі Узбектуризму в готельному комплексі Тата. З'їзд висловив свій протест з приводу узурпації і насильницького захоплення влади з боку ДКНС на чолі з Янаєвим, проти підтримки ДКНС з боку керівництва Узбекистану. З'їзд виклав свої вимоги і пропозиції перед керівництвом Республіки Узбекистан з приводу реалізації Декларації Незалежності Республіки Узбекистан, прийнятої 20 червня 1990 року за ініціативою партії «Ерк», зокрема, було запропоновано проект Закону про реалізацію декларації незалежності. Матеріали III-го з'їзду разом із заявою про реєстрацію партії та списком близько 4-х тисяч (при необхідному мінімумі 3 тисячі) членів партії було здано до Міністерства юстиції РУ і 3 вересня 1991 року Мін'юст затвердив державну реєстрацію партії та видав Свідоцтво №039 про реєстрацію партії «Ерк».

Після організації Народним рухом «Бірлік» низки антиурядових виступів, насамперед широкомасштабних студентських заворушень в Ташкенті в січні 1992 року, влада розпочала проти нього серію репресивних заходів. У січні 1993 року рішенням Верховного

Суду Узбекистану діяльність організації було припинено на 3 місяці за звинуваченням в образі честі і гідності Президента Республіки та підтримання зв'язків з ісламськими фундаменталістами. Потім знову Руху «Бірлік» було відмовлено в перереєстрації.

8 грудня 1992 року в Бішкеку співробітниками узбецьких спецслужб буквально було викрадено і доставлено до Республіки Узбекистан Абдуманноба Пулатова, який у цей час брав участь у роботі міжнародної конференції «Права людини і долі націй». Йому було пред'явлено звинувачення в образі честі і гідності Президента з використанням засобів масової інформації під час студентських виступів 16-17 січня 1992 року. Незважаючи на те, що Пулатов відкинув це звинувачення, у січні 1993 року його було засуджено до 3 років позбавлення волі в колонії загального режиму. Однак тут же в залі суду він був звільнений за статтею 2 Указу Президента РУ «Про амністію у зв'язку з річницею проголошення незалежності РУ» від 28 серпня 1992 року. Один час А. Пулатов перебував у США. Однак у вересні 1996 року на особисте прохання Президента І. Каримова він повернувся на Батьківщину, де зробив заяву про те, що в Узбекистані помітні ознаки поліпшення у сфері поваги прав людини. Він також відмовився від опозиційної діяльності і висловив бажання співпрацювати з владою у сфері здійснення просвітницьких програм з основ демократії та поліпшення становища з правами людини. За деякими даними, нині Народний рух «Бірлік» продовжує вести підпільну антиурядову роботу, розвиває співробітництво з ісламськими опозиційними колами.

Інститут президентства в Узбекистані було запроваджено 1990 року, а 24 березня І. Каримова було обрано Президентом країни на засіданні Верховної Ради УзРСР, а після розпаду СРСР – шляхом всенародного голосування 29 грудня 1991 року. Партія «Ерк» брала участь зі своїм кандидатом у Президенти Узбекистану у перших загальнонародних виборах Президента незалежного Узбекистану. Лідер партії Мухаммад Саліх був єдиним суперником Іслама Каримова на цих виборах і працював Секретарем Спілки письменників Узбекистану. За результатами голосування М. Саліх отримав: згідно з опублікованими в центральних друкованих виданнях

даними – 12,7%, згідно з оголошеними по радіо Узбекистану даними – 33%, згідно з підрахунками незалежних спостерігачів за даними довірених осіб кандидата партії – понад 50%. Довірені особи кандидата «Ерк» розповідали, що в деяких виборчих округах протоколи з результатами виборів піддавалися змінам і передавалися до Центрвиборчкому без їхнього підпису. Згідно з повідомленнями офісу партії «Ерк» та від працівників центральної друкарні, де друкувалися виборчі бюлетені, загальна кількість виборчих бюлетенів, виданих виборчим дільницям, на 50% перевищувала кількість виборців. На виборах 1991 року, що, як вважається, були першими і останніми альтернативними виборами, І. Каримов отримав 86% голосів. Студентську демонстрацію прихильників М. Саліха після виборів було розстріляно, закрито опозиційні газети, проти лідерів опозиції було порушено кримінальні справи, було заарештовано секретар партії А. Аріфа.

М. Саліх не був членом Компартії УзРСР. Його політична діяльність розпочалася в середині 1980-х років у тісному зв'язку з його літературною реформаторською діяльністю всередині Спілки письменників Республіки Узбекистан. Свій перший політичний маніфест він написав у грудні 1984 року. Маніфест було спрямовано проти політики ЦК КП РУ щодо національної літератури, мови та історії. Його підписали 53 молодих поети. На початку «перебудови» М. Саліх стає одним із засновників руху «Бірлік/Єдність». 1989 року він створює партію «Ерк/Свобода». 1990 року стає депутатом Верховної Ради РУ. 20 червня 1990 року за ініціативою партії «Ерк» Верховна Рада РУ ухвалює Декларацію незалежності Республіки.

2 липня 1992 року М. Саліх склав з себе депутатські повноваження на знак протесту проти репресій. У грудні його було звинувачено в створенні «Міллі меджліс», а в квітні 1993 року – заарештовано за «державну зраду». Проте під тиском світової громадськості незабаром він був звільнений з-під арешту з умовою про невиїзд з Ташкента. Однак йому вдалося втекти спочатку до Баку, а звідти – до Туреччини.

IV з'їзд партії «Ерк» відбувся 25 вересня 1993 року в Ташкентському Палаці залізничників. За кількістю розданих партійних

квитків і за даними, використаними для встановлення норми делегування, загальне число членів партії перед з'їздом становило близько 54 тисяч осіб. У роботі з'їзду не зміг безпосередньо брати участь лідер партії М. Саліх, який перебував у вимушеній еміграції. З'їзд пройшов в умовах жорсткого нагляду силових структур влади. Роботою тимчасового комітету з організації з'їзду і самого з'їзду керував А. Аріф. З'їзд ухвалив поправки до Статуту партії, обрав голову, Центральну раду та інші керівні органи партії. Головою партії, всупереч вимогам влади, знову було обрано М. Саліха, незважаючи на те, що він у цей час перебував в еміграції.

Демократичний рух Киргизії (ДРК). У часи «перебудови та гласності» в Киргизії, як і в цілому по СРСР, виникали громадські організації, що згодом стали локомотивом відродження національної ідентичності та державної незалежності. У Киргизії рух за демократію і свободу проявився, насамперед, як боротьба за право бути господарем на своїй землі.

Починаючи з 1960-х років, став зростати приплив киргизької молоді в місто. Однак перед нею гостро постала житлова проблема. Особливо важкою вона була для тих, хто осів у містах Бішкек та Ош. Стати в чергу для отримання квартири вони не мали змоги, оскільки багато хто з них був без постійної прописки. Прохання виділити земельні ділянки для житлового будівництва зустрічала повна байдужість з боку влади і чиновників. «Чому ми не можемо побудувати будинок на власній землі? А як же наші діти? Вони теж будуть жити по чужих кутках, квартирантами у себе на батьківщині?» – ці питання хвилювали молодь, проте залишалися без відповіді. У квітні-червні 1989 року розпочалося самовільне захоплення земель навколо Бішкека. Влада застосувала проти цього силові заходи. Тоді для захисту своїх інтересів і прав киргизька молодь об'єдналася в суспільно-політичний рух «Ашар» («Допомога»). Влада посилила гоніння, утративши терпіння, молоді люди вийшли на мітинги. Вимоги «ашарців» було підтримано прогресивною частиною інтелігенції Республіки. Так в Киргизії з'явилася політична сила, що протистояла комуністичному режиму.

У цей період політичного життя поживавилася громадська актив-

ність і в наукових колах. З червня 1989 року було засновано Асоціацію молодих істориків Киргизії (АМІК). Перше засідання асоціації було проведено киргизькою мовою (з синхронним перекладом російською). Це засідання проводили в залі засідань Спілки письменників Киргизії, що надало їм певної вагомості. Комуністична влада намагалася зірвати захід, але час і мета зібрання були заздальгідь оголошені в ЗМІ, було запрошено відомих в Киргизії особистостей: письменника Тугелбая Сідикбекова та великого Жусупа Мамаєва з Китаю. Зібрання отримало велику підтримку з боку письменника Ч. Айтматова, який у той час працював у Москві. Таким чином, у боротьбі, долаючи опір комуністичної системи, було засновано АМІК.

Серед киргизьких патріотів, які першими розпочали закликати співвітчизників до нового мислення, визнання історичної цінності та національної ідентичності, були великі письменники і поети Чингіз Айтматов, Тугелбай Сідикбеков, Казат Акматов, Кенеш Жусупов, Жалів Садиков, Тологон Касимбеков, Есенгул Ібраєв, Шайлообек Дуйшеев, режисери Толумуш Океєв, Боліт Шамшієв, Дооронбек Садірбаєв, Меліс Убукеєв, історики Омуркул Караєв, Кушбек Усенбаєв, Мав Молдобаєв, багато талановитих і творчих особистостей, у числі яких був і Сагінбек Момбеков.

Упродовж 1989 року молоді вчені Академії наук Киргизії (філософи, екологи, філологи, юристи, історики та ін.), викладачі вищих навчальних закладів та студенти брали участь у розробці статутів та програм політичних організацій. У різних регіонах Киргизії мешканці Республіки розпочали порушувати складні політичні питання, стали висловлювати вимоги щодо проведення реформ, серед них було багато творчої й наукової молоді. Дехто з них стали навіть депутатами останнього, XII скликання Жогорку Кенеша (наприклад, учитель фізики Омурбек Текебаєв).

Представники руху «Ашар» налагодили партнерські відносини та співпрацю з демократичними рухами Балтії, молоді активісти та неформальні організації проводили зустрічі в Петербурзі, у Москві та інших містах СРСР, обговорювалися спільні дії та досвід впливу на суспільно-політичну ситуації в Киргизії. По всій Республіці національні ідеї підтримали представники інтелігенції, прогресивні

ініціативи підтримували рухи молодих киргизів у Бішкеку та інших містах Республіки.

У Киргизії навесні 1990 року спостерігалися спроби заснування підпільних політичних організацій в регіонах. Однією з них був рух «Асаба» («Флагшток»), якою керував Матказієв Кадіраалі. 1 квітня 1990 року під час святкування Міжнародного дня солідарності трудящих її представники вийшли на площу «Ала-Тоо» в Бішкеку, де відбувалася демонстрація комуністичної колони. Вони пройшли паралельно до неї, але, замість червоних прапорів, у руках тримали плакати з демократичними закликами. Вони вигукували: «Хай живе демократія!» (назва руху «Асаба» запозичена в письменника Тугелбая Сідікбекова з історичного роману «Кок флагшток», що в перекладі означає «синій прапор»). Цю опозиційну організацію, що йшла колоною до ЦУМу «Айчурек» в центрі Бішкека, співробітники міліції довго намагалися стримувати, перегородили їй шлях. Серед них були робітники, творча інтелігенція, молоді інженери та вчені: керівник організації Кадіраалі Матказієв, фотограф Бакит Омуралієв, економіст Бекболот Талгарбеков, журналіст Меліс Ешімканов, Топчубек Тургуналієв, Токтобек Уулу, багато викладачів вишів та шкіл.

З погляду структури опозиційний рух в Киргизії виглядав досить своєрідно. Якщо в інших республіках СРСР з числа громадських рухів на якомусь етапі, як правило, виокремлювалися «народні фронти», які потім брали на себе основну роль у просуванні ідей незалежності та національного відродження, – у Киргизії справа йшла інакше.

Кілька десятків рухів 25-26 травня 1990 року об'єдналися в альянс, назвавши його Демократичний рух «Киргизстан» (ДРК). Виступаючи під загальними гаслами демократизації та суверенітету Киргизії, вони домоглися істотної підтримки населення (за даними на 1990 рік, до альянсу належало близько 100 тисяч осіб). Це були республіканські громадські рухи (Центристський демократичний рух «Ашар», «Атуулук демілге» («Громадянська ініціатива»), «Акійкат» («Справедливість»), «Ак кеме» («Білий пароплав»), «Ене тіл» («Рідна мова»), «Киргиз ел» («Киргизький народ») та політичні

партії (Партія національного відродження «Асаба» (соціал-демократична), Демократична партія вільної Киргизії (радикальних демократів), Народна єдність (ліво-центристи), Союз громадянської злагоди (коаліція національно-культурних рухів меншин, що проживали в Киргизії – росіян, корейців, уйгурів, татар, башкир, узбеків і євреїв), Аграрна партія).

У Киргизькій РСР 1990 року відбулися киргизько-узбецькі зіткнення, кульмінацією яких стала Ошська різанина. Після цих подій у Бішкеку (тоді ще Фрунзе) пройшли мітинги з вимогою відставки лідера комуністів і керівника Республіки А. Масалієва. У відставку він не пішов, однак становища Глави Республіки ставало все більш хистким. Крім іншого, зниження авторитету першого секретаря ЦК сприяло дальшому розколу в Киргизькій Компартії. В останній до того часу – як і в комуністичних партіях інших республік СРСР – оформилися групи, які умовно можна назвати «реформаторами» (прихильниками перебудови) і «консерваторами». На виборах Верховної Ради Киргизії на початку 1990 року опозиція («реформатори») отримала близько 10% місць, решта дісталися «консерваторам». Однак частина депутатів-комуністів погодилася на альянс з опозиціонерами. Утворений депутатський блок під назвою «За демократичне оновлення, за громадянську злагоду в Киргизії» мав у Верховній Раді Киргизії вже близько третини місць.

Після розпаду Радянського Союзу (разом з яким зникла і Компартія Киргизії (КПК), що виступала головним суперником ДРК), альянс, утративши об'єднувальну роль, як важливий чинник боротьби з «режимом», досить швидко втратив вплив і зник з політичної арени – активісти, що в ньому залишилися, перетворили залишки ДРК на окремі партії.

Ключовою подією осені 1990 року для Киргизії стало депутатське голосування за кандидатури на нову посаду Президента Республіки (загальнонародні президентські вибори до того часу ще запроваджені не були). Для А. Масалієва запровадження поста Президента було можливістю зміцнити своє становище у владі – перейти з лідера слабкої і розколотої КПК на більш перспективну президентську посаду. Відбулися перший і другий тури, у кожно-

му з яких А. Масалієву для перемоги не вистачило голосів. Тоді надійшла пропозиція висунути в президенти відомого письменника, народного депутата СРСР Чингіза Айтматова. Той відмовився і запропонував кандидатуру Оскара Акаєва, який теж був народним депутатом, та, крім того, обіймав посаду президента Академії наук Киргизької РСР. Кандидатуру О. Акаєва затвердили.

Акаєв ніколи не належав до правлячої еліти і навіть не був членом КПК. Щоб зменшити вплив ЦК КПК, він створив президентську раду з демократично орієнтованих представників інтелігенції та фахівців. Однак фактично державна влада знаходилася в руках ЦК КПК на чолі з першим секретарем Абсаматом Масалієвим. Таке становище зберігалось до спроби державного перевороту в Москві у серпні 1991, після чого КПК було оголошено поза законом. Оскар Акаєв, єдиний із середньоазійських лідерів, виступив проти путчу. Після провалу путчу в Москві – О. Акаєв зміцнив свій статус, перемігши на загальних президентських виборах (проходили на безальтернативній основі).

У реакції на московський путч з боку Киргизії проявився останній етап у протистоянні О. Акаєва і місцевої Компартії (точніше, її консервативної частини). «Консерватори» відкрито виступили на підтримку ДКНС. Акаєв виступив з двома заявами, у яких охарактеризував дії ДКНС як переворот і висловив готовність захищати суверенітет Республіки. У цих умовах дальша заборона КПК виглядала закономірною. 31 серпня 1991 року – після провалу путчу – у Киргизії було ухвалено Декларацію про державну незалежність. Остаточний вихід Республіки зі складу СРСР відбувся. Парламент ухвалив закони про приватизацію державних підприємств та іншого державного майна, а 5 травня 1993 року – Конституцію Киргизії. Вона закріпила принципи верховенства влади народу, поділу державної влади, її відповідальності перед народом. Двічі, 1994 та 1996 рр. президент О. Акаєв розпускав парламент та проводив референдуми щодо збільшення президентських повноважень.

1995 р. в Киргизії було вже офіційно зареєстровано 19 партій і близько 600 громадських об'єднань. Найбільш значні партії: Демократична партія «Еркін Киргизстан», Партія національної єдності

«Асаба» («Синій прапор»), Партія комуністів, Партія «Ата-Мехен» («Вітчизна»), «Демократичний рух Киргизії», Соціал-демократична, Аграрна, Аграрно-трудова, Народна, Республіканська партія, Партія єдності Киргизії, Демократична партія економічної єдності Киргизії, Партія духовного відродження «Манас ел» («Народ Манаса»), Демократична партія жінки Киргизії.

Об'єднана таджицька опозиція проти Народного фронту Таджикистану. У Республіці Таджикистан (РТ) національно-демократичний рух розпочався з відродження релігійних традицій – відродження традицій ісламу, що є частиною їх національної ідентичності і ментальності. Далекого 1973 року, у Таджицькій РСР було створено молодіжну організацію ісламістів – «Нахзаті ісломі», що існувала в Радянському Таджикистані нелегально. В умовах жорсткого атеїстичного радикалізму Радянської влади, творці організації, за словами Саїда Абдулло Нурі, переслідували дві основні мети: пропаганду ідей чистого ісламу та виховання людей в релігійному дусі. Уже 1977 року КДБ направив своє перше офіційне повідомлення в ЦК Компартії Таджикистану про діяльність організованої релігійної організації. У ньому говорилося про те, що «з'явилася нова група, яка пропагує релігійні ідеї на основі «маарака» – традиційних заходів місцевих жителів і навіть допускає критику влади». Там цей документ сприйняли досить серйозно ще й тому, що зазвичай копія таких документів направляється до центрального офісу КДБ в Москву, а звідти – до ЦК КПРС. У середині 1980-х років таємні і розрізнені угруповання перетворилися на розгалужену підпільну партійну мережу, яка 1984 року навіть приступила до публікації підпільного видання «Правда Ісламу». Упродовж двох років було видано 17 брошур «Правди Ісламу»²³².

22 червня 1986 року в Душанбе і районах Вахшської долини було проведено широкомасштабну операцію союзних спецслужб, у результаті якої було заарештовано 40 активістів партії. У перший день операції владі не вдалося заарештувати самого засновника нелегальної ісламської партії С. Нурі. Його пізніше затримали в Яване.

²³² Правда Ислама. Партия исламского возрождения Таджикистана. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>.

Проте повідомлення про арешт С. Нурі стало результатом того, що 14 серпня 1986 року великий натовп його прихильників зібрався біля приміщення обкому Компартії у м. Курган-Тюбе. Мітингувальники ввійшли до приміщення обкому, захопили кабінети і справа дійшла до того, що керівництво МВС ухвалило рішення відвести мітингувальників до затриманого С. Нурі і показати його. Коли вони переконалися, що він здоровий і його життю ніщо не загрожує, люди розійшлися по домівках. Після тих подій десятки прихильників відродження ісламу було кинуте за ґрати. Самого С. Нурі було звинувачено за статтею про критику Радянської влади, засуджено і відправлено до тюрми на 1,5 року. За досить незначний час він побував в 11 тюрмах – від душанбінської до хабаровської. Серед інших засновників партії ПІВТ: учений-богослов Мавлаві Хіндустоні, Каландар Садріддін, Одінабек Абдусалом, Нематулло Ешон, Корі Мухаммаджон Мухіддін, Саїд Шамсіддін, Зубайдулло Розік (редактор підпільного видання), Султон Хамад, Давлат Усмон, Саїдіброхім Гадозода та ін.²³³

Дослідник теми «Історії виникнення Ісламської партії відродження Таджикистану» М. Салимзода у своїй науковій праці пише, що політичний іслам ХХ ст. зародився в основному на базі домашнього і підпільного навчання, що іменується, як «худжри», «давра» і «халка» («кімната, «коло» і «мережа»). Основою релігійних навчань у ті роки в Таджикистані стали дослідження Хасана Аль-Банні, Саїда Кутба, Джамоліддіна Афгані і Ікбола. Зокрема, відомий заклик Ікбола «Прокинься від глибокого сну» пізніше, на початку 1990-х років став гімном прихильників опозиції²³⁴.

Одним із засновників релігійних організацій, особливо мережевого типу «Худжри» і «Довра», є Кору Мухаммаджан (Рустамов). Згідно з численними свідченнями, Кору Мухаммаджан за період своєї викладацької роботи та науково-дослідної діяльності підготував понад 200 кваліфікованих учнів, з числа яких вийшли засновники різних напрямків ісламу в сучасній Центральній Азії, які

²³³ 40-летие ПІВТ: Из подполья в парламент. Радио озоди. Таджикистан. 25.04.2013. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://rus.ozodi.org/a/forty-years-islamic-party-tajikistan-analysis/24968636.html>.

²³⁴ Салимзода М. История возникновения Исламской партии возрождения Таджикистана». Вестник КРСУ. 2008. Том 8. № 7, С. 102-106.

отримали назви «муджаддадїя», «ваххабїя», «акрамїя», керівники багатьох відомих ісламських партій і організацій, уключаючи ПІВТ і ІДУ. У 1970-1980-ті роки, ще за життя К. Мухаммаджана, його послідовники та учні групувалися в основному навколо двох основних напрямів чи рухів. Перший – це рух «муджаддадїя» («оновлення», «реформа»). Основні цілі і завдання цього руху полягали в такому: унести деякі зміни до усталених серед місцевих ханафітів ритуалів і навіть у догматичні питання; спробувати скерувати процес реісламізації в річище «відновлення й очищення» первородного ісламу від пізніших «нововведень»; сформувати у вірян політичну позицію.

До початку 80-х років в Таджикистані сформувалися регіональні клани на базі чотирьох етно-регіональних груп таджицького народу: ходжентці (ленінабадці), гармці, кулябці і памірці. Ці клани створили свої власні політичні партії і рухи: Народний рух «Растохез» («Відродження») з 1989 р., куди входили гармці і памірці); Демократична партія Таджикистану (з 1991 р., гармці і памірці); Ісламська партія відродження Таджикистану (з 1989 р., памірці); Товариство «Лалі Бадахшон» («Перлина Бадахшана», з 1991 р. памірці); Народний фронт (з 1992 р., кулябці і гісарські узбеки); Партія вільної праці (з 1991 р., ленінабадці); Народно-демократична партія Таджикистану (з 1993 р., ленінабадці); Партія народної єдності (з 1994 р., ленінабадці) і т.д. Більшість населення Республіки традиційно сповідує іслам суннітського толку. Памірці ж у масі своїй, є шиїтами-ісмаїлітами.

У містах та районах Радянського Таджикистану в 1989-1991 роках стали з'являтися численні народні рухи, громадські об'єднання та організації. До таких належали: народний рух «Растохез», політклуб «Ру ба ру», товариства народів СРСР (українців – «Криниця», грузинів – «Сатвостіма Іберія», росіян – «Співдружність», узбеків, вірмен – «ім. Месропа Маштоца», радянських німців «Відергебурт» («Відродження»), радянських корейців та ін.), «Вахдат», «Дірафші Ковієн», «Таждід», «Бохтар», «Самарканд», «Куруші Кабір», «Сугдієн», «Пайванд», «Ех'єї Худжанд», «Ошкоро», «Ла'лі Бадахшон», «Хісорі Шодмон», «Мехри Хатлон», «Зарафшон», «Істаравшан», «Ватан»,

«Худжандієн», «Хамділон», «Носірі Хісрав». Більшість цих організацій з'явилася в умовах, коли виниклі в суспільстві політичні розбіжності готували ґрунт для громадянської війни. Метою створення таких товариств став захист інтересів жителів цих регіонів у важких умовах суспільно-політичної нестабільності в столиці Таджикистану. До моменту серпневого (1991 р.) путчу в Москві на території Таджикистану склалася палітра політичних сил, готових боротися за владу, насамперед з антикомуністичних позицій²³⁵.

У березні 1990 року було скасовано 6 ст. Конституції СРСР, що обмежує створення політичних організацій в країні однією лише Комуністичною партією. І в тому ж році в Астрахані відбувся з'їзд засновників Партії ісламського відродження СРСР. На цьому з'їзді двох представників з Таджикистану – Давлата Усмона і Саїдіброхіма Гадозода було обрано заступниками голови партії. У серпні 1990 року Верховна Рада Таджикистану не дозволила проведення І з'їзду таджицького відділення цієї партії, але вже 6 жовтня того ж року в мечеті села Чортут Ленінського району (нині Рудакі) з'їзд відбувся, проте Верховна Рада Таджикистану заборонила створення релігійної політичної партії. У підсумку, унаслідок багатотисячних мітингів восени 1991 року, основними учасниками яких були прихильники Партії ісламського відродження Таджикистану (ПІВТ), партія домоглася дозволу на офіційну діяльність. 26 жовтня 1991 року в палаці «Вахдат» у Душанбе за участю 1000 осіб відбувся перший з'їзд партії, де Мухаммадшаріфа Хімнатзода було обрано головою. Згодом ПІВТ стала основною платформою Об'єднання Таджицької опозиції (ОТО), а в роки громадянської війни 1992-1997 років в Таджикистані Партія в складі ОТО протистояла Народному фронту. Крім неї, до складу ОТО входили: Демократична партія, Народний рух «Растохез». Вікіпедія дає визначення ОТО як союзу демократичних, ліберальних й ісламістських заколотників, котрі з 1993 до 1997 року протидіяли урядовим військам у громадянській війні²³⁶.

²³⁵ Абдуллоев И. Р. Из истории реформирования политической системы в Таджикистане. Вестник Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики. Серия гуманитарных наук. №3 (55), 2013 р. С. 224-232.

Народний рух «Растохез» створено 14 вересня 1989 року. Його метою було досягнення незалежності країни і відродження національних цінностей. Рішення про об'єднання демократичних сил у Народний рух «Растохез» («Відродження») було ухвалено 14 вересня 1989 року в одній з аудиторій Таджицького державного університету. Підготовка до цієї важливої події велася втаємничено майже шість місяців. Установча конференція руху змогла зібрати представників кількох регіональних суспільно-політичних рухів Таджикистану, на ній було обрано керівні органи, а головою було обрано кандидата економічних наук Тохіра Абдуджаббора, співробітника Інституту економіки АН Таджикистану. До керівної верхівки руху ввійшли також викладачі ТДУ – Халіфабобо Хамідов і Шарофіддін Імомов.

Незважаючи на всі створені перешкоди, рух почав набирати силу. Тоді в організації не було чітких ідей про суверенітет країни, але була ідея про «затвердження реальної самостійності Таджикистану в межах широкого, вільного Союзу». Програму «Растохеза» було сфокусовано на національно-визвольній боротьбі та відродженні національних і культурних традицій таджицького народу. Програму також передбачала соціально-економічні і політичні перетворення в Республіці. Тим не менше, за словами М. Міррахіма, у цей історичний період «Растохез» був єдиною політичною організацією, що консолідує демократично налаштовану частину населення Таджикистану. У цей період, поряд з іншими прихильниками незалежності країни, велику роботу в розробці Декларації про незалежність провели і члени руху «Растохез». «Декларацій про суверенітет країни було дві, – розповідав один з лідерів «Растохеза» Х. Хамідов у свою бутність міністром юстиції. – Одну було підготовлено урядом, іншу – групою фахівців від руху «Растохез». На думку керівництва та експертів «Растохеза», складений урядом варіант декларація було сформульовано недостатньо чітко, він містив чимало суперечливих положень і, головне, її ухвалення не забезпечу-

²³⁶ Об'єднана Таджицька опозиція [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>.

вало суверенітету Республіки. У результаті Рухом було підготовлено альтернативний варіант документа.

У серпні 1990 року відбулася друга сесія Верховної Ради Таджикистану. У перший же день засідань – 24 серпня – було розглянуто питання про декларації. Керівництво «Растохеза» запропонувало третій варіант декларації, головна суть якого полягала в таких словах: «Республіка Таджикистан є незалежною, демократичною, правовою державою». У цей же день сесія ВР Таджикицької РСР одностайно ухвалила Декларацію про суверенітет Таджикицької Радянської Соціалістичної Республіки. За словами Х. Хамідова, «Декларація була першим документом для наближення незалежності. Наприклад, її 5 стаття наділила Верховну Раду Республіки повноваженнями припинити дію документів СРСР, які б суперечили законним правам Таджикистану».

У січні 1991 року відбувся перший з'їзд «Растохеза». До цього часу Рухом було підготовлено два проекти: проект Конституції Таджикистану, головним автором якої виступив Х. Хамідов, та проект Договору про Союз Суверенних Держав під авторством Т. Абдуджаббора. 29-30 серпня в Душанбе відкрилася позачергова сесія парламенту. Паралельно на площі імені Леніна (нині – площа Дусти) розпочався мітинг опозиційних сил, на якому із «зверненням до Верховної Ради» виступив один з лідерів Руху «Растохез» Х. Хамідов. Звернення містило 17 пунктів. Мітингувальники вимагали відставки комуністичного керівництва Республіки, скасування всіх законів і постанов, що порушують права людини, оголошення незалежності Таджикистану з обов'язковим входженням до членів ООН та ін. 9 вересня на позачерговій сесії Верховної Ради Таджикистану депутати ухвалили постанову «Про державну незалежність Республіки Таджикистан» з головним формулюванням – «Республіка Таджикистан є незалежною, демократичною, правовою державою». Після недовгого обговорення майже всі депутати підтримали цю пропозицію. Таджикистан вступив у новий, самостійний етап свого розвитку.

1990 року в Таджикицькій РСР була найвищою посада Голови Верховної Ради. К. Махкамов як перший секретар Компартії Таджикистану запропонував на цю посаду свою кандидатуру. Його супер-

ником став попередній голова Президії Верховної Ради Гаїбназар Паллаєв («памірська група»). На голосуванні 12 квітня 1990 року Махкамов переміг з перевагою в 100 голосів (162 / 62). Після запровадження посади президента 30 листопада 1990 року Верховна Рада ТРСР обрала К. Махкамова Президентом Таджикицької РСР. Цього разу його суперником був його попередник – экс-перший секретар Компартії Таджикицької РСР Рахмон Набієв. Одночасно К. Махкамов продовжував обіймати посаду голови Уряду (до 25 червня 1991 року).

Проте в серпні 1991 року К. Махкамов підтримав дії ДКНС СРСР. Після падіння путчистів опозиційні Демократична Партія Таджикистану та Партія Ісламського Відродження організували масові демонстрації з вимогою відставки К. Махкамова. Більшість депутатів Верховної Ради Таджикицької РСР висловила йому недовіру. 31 серпня 1991 року К. Махкамов був змушений піти у відставку з посади Президента Республіки.

Початок 1992 року ознаменувався посиленням протистояння владних структур з демократичними силами Таджикистану, кульмінацією якого став мітинг на площі перед президентським палацом, організований товариством «Ла'лі Бадахшон» (лідер Атобек Амірбеков). У результаті дальших кривавих подій і приходу до влади 1993 року нового керівництва більшість опозиційних до колишньої влади партій і рухів, до числа яких увійшов і «Растохез», були змушені припинити свою діяльність в країні²³⁷.

Народний фронт Таджикистану (НФТ) став головною силою, яка в період громадянської війни протистояла опозиції. Точніше, тоді він сам був опозиційною силою, оскільки не визнавав «уряд національного примирення», який було створено на початку травня 1992 року під тиском опозиції. НФТ пов'язують з ім'ям Сангака Сафарова, саме його вважають засновником фронту. Однак экс-голова Верховної Ради Сафаралі Кенджаєв у своїй книзі «Табадулоті давлаті» («Державний переворот») пише, що творцем НФТ є саме

²³⁷ Хайдар Шодиев, Хумайрої Бахтиєр. Неоконченна миссія «Растохеза». ASIA-plus. 16.09.2014. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://news.tj/ru/newspaper/article/neokonchennaya-missiya-rastokheza>].

він і робота над ним розпочалася у Худжанді. У книзі С. Кенджаєва кажуть, що ідея створення фронту виникла в серпні 1992 року, після вбивства генерального прокурора країни Нурулло Хувайдуллоєва (24 серпня). Як пише С. Кенджаєв, коли він приїхав на мітинг з приводу загибелі Н. Хувайдуллоєва, він поклявся, що разом зі своїми прихильниками приєднається «до боротьби хоробрих мужів Куляба і Вахша на чолі з такими лідерами, як Рустам Абдурахімов, Сангак Сафаров, Лангари Лангарієв, Якуб Салімов». Слід зазначити, що ці люди теж були на цьому мітингу.

28 серпня прихильники С. Кенджаєва зібралися в кабінеті прокурора Худжанда Джамшеда Ібрагімова і розробили Статут НФТ. Потім Амиркул Азімов, Махмуджон Косимов, Тагойхон Шукуров, Асаддуло Урунов, Толібчон Бобоев і Іскандар Тураходжаєв, ознайомилися з Документом та підписали його. У Документі йшлося, що НФТ створюється з метою призупинення тієї ситуації, яка виникла в Республіці через «відсутність мудрої політики в державній діяльності, розвитку злочинних дій політичних груп, що заради досягнення влади під гаслами «демократія» і « ісламська релігія» перетворили таджицьку землю на поле бою. Заради повної свободи і любові до народу та Батьківщини, задля захисту справедливості, миру і єдності нації і Батьківщини, майбутнього Таджикистану, розробники цього Звернення заявляють про створення Народного Фронту Таджикистану, який втілить ці бажання і прагнення народу. НФТ об'єднує в собі всіх громадян країни, партії, народні рухів і організації, що хочуть брати участь у вирішенні виниклих проблем шляхом мирного, законного і демократичного застосування», – ідеться в Статуті НФТ. У долі Народного фронту чимало роль відіграли спецслужби Росії та Узбекистану, хоча на той момент це всіляко спростовувалося. Тим не менш, сьогодні в Інтернеті чимало матеріалів з розповідями цих офіцерів спецслужб, які підтверджують, що Народний фронт користувався серйозною підтримкою ззовні²³⁸.

По закінченні громадянської війни, у червні 1997 року С.А. Нури

²³⁸ Народный фронт: кто и за что воевал? Рамзія Мирзобекова. ІА «Азія Плюс». [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.patriotj.com/publ/obshhee_rt/narodnyj_front_kto_i_za_chno_voeval/2-1-0-300.

як один з лідерів ОТО і Президент Таджикистану Емомалі Рахмонов підписали «Спільну угоду про освіту в Таджикистані», що поклало край громадянській війні, і до 2000 С.А. Нурі очолював комісію з національного примирення, створену для реалізації цієї угоди (у 2000 році її було розпущено як таку, що виконала свої функції).

Туркменське об'єднання «Агзибірлік». На рубежі 1980-х і 1990-х років у межах становлення горбачовського «соціалістичного плюралізму» в Туркменістані виникали національно-демократичні організації, що об'єднували, в основному, представників туркменської гуманітарної інтелігенції. Так, 1989 року Нурберди Нурмамедова, Шіралі Нурмурадов, Бабпа Гоклен, Ак-Мухаммед Велсапар та інші представники культурної еліти створили перший туркменський опозиційний рух «Агзибірлік». Подібно до аналогічних груп в інших союзних республіках, цей рух закликав до демократичних реформ у поєднанні з національно-культурним відродженням «титульного» народу. Одним з головних гасел було надання туркменській мові статусу державної. 12 січня 1990 року «Агзибірлік» організував першу велику політичну демонстрацію в пам'ять про 110-у річницю штурму і взяття російськими військами фортеці Геок-Тепе, де туркмени-текінці чинили їм запеклий опір.

1991 року при республіканській Академії наук Туркменської РСР було створено дискусійний клуб «Пайхас» під керівництвом історика і демографа Шохрата Кадірова. Клуб ставив своєю метою пропаганду ліберально-демократичних ідей та обговорення в суспільстві політичних проблем. У тому ж році Мухаммедмурат Саламатов, філософ і журналіст, спробував видавати в Республіці перший незалежний журнал «Даянч».

Слід зазначити, що національно-демократичним організаціям Туркменії, що об'єднували в своїх лавах відносно вузьке коло представників освічених верств суспільства, не вдалося домогтися більш-менш відчутного політичного впливу в країні порівняно з національно-демократичними рухами в сусідніх азійських республіках. Зокрема, діяльність клубу «Пайхас» резонансу суттєвого не викликала, а його засновник Кадіров здобув популярність скоріше не через створення та діяльність клубу, а завдяки закликам до роз-

слідкування причин Ашгабатського землетрусу 1948 року, причиною якого, за твердженням Ш. Кадирова, став підземний ядерний вибух, здійснений владою СРСР. Приблизно те ж саме можна сказати і про М. Саламатова – його журнал «Даянч» устиг вийти тільки одним номером, набагато більшу популярність отримав відкритий лист Мухаммедмурата Саламатова «Хто господар у Туркменістані?», присвячений викриттю Валерія Отчерцова, одного з партійно-господарських функціонерів пізнього СРСР і перших років незалежності Туркменістану. Однак будь-якої організованої політичної групи навколо кожного з них не виникло. Існує думка, що М. Саламатова, наприклад, цілком влаштуувала роль викривача-одинака. До того ж багатьох відлякувала його націоналістична риторика. При цьому він зосередився на персоналізації «винних у всіх туркменських бідах», не пропонуючи жодного системного і позитивного рішення. Відсутність позитивної риторики і конструктивних пропозицій – це взагалі загальний недолік перших туркменських опозиціонерів, що став чи не головною причиною їхньої нездатності заручитися серйозною підтримкою суспільства.

У той же час місцева партноменклатура на чолі з Сапармурадом Ниязовим, який ще 1985 року очолив республіканську Компартію, майстерно використовуючи патерналістську свідомість переважної більшості туркменів, а також відверту соціальну демагогію, зуміла зберегти і навіть посилити контроль над суспільно-політичним життям Туркменістану. С. Ниязов, зокрема, зумів заробити собі репутацію «нещадного борця з корупцією» та «захисника народу», виступав за збереження «справедливої» державної системи розподілу продуктів. Активно підтримуючи на словах горбачовську «перебудову», перший секретар Туркменської Компартії енергійно гальмував будь-які перетворення в Республіці, перетворивши її на свого роду заповідник радянського ультраконсерватизму. Це, утім, не заважало С. Ниязову все активніше використовувати в своїй пропаганді суто націоналістичні гасла. По суті, він швидко і спритно перехопив всі ідеї і гасла «Агзибірліку» та інших націонал-демократичних груп, фактично, здійснюючи плагіат їх ідей. Тим самим він мовби вихопив з-під них усю ідейну базу протесту. У тому, що сто-

сується націоналістичних гасел, С. Ніязов не лише виконав програму тодішніх опозиціонерів, але навіть її «перевиконав». Одночасно республіканська партноменклатура вже тоді підійшла до створення засад майбутнього режиму особистої влади, що спирається на всепроникний репресивний апарат. Досить жорсткий тиск влади на роз'єднані інтелігентські опозиційні групи почалося практично відразу після обрання Ніязова Президентом тоді ще Туркменської РСР (27 жовтня 1990 року на безальтернативних виборах за нього, за офіційними даними, проголосувало 98,3% виборців). У тому ж місяці за звинуваченням у шахрайстві було заарештовано одного із лідерів «Агзибірліку» Ш. Нурмурадова.

Після проголошення незалежності Туркменістану (15 грудня 1991 року) різні опозиційні групи проводили незначні акції протесту проти тоталітарної диктатури, що формувалася в країні. Були поодинокі спроби висунути альтернативних кандидатів на виборах (не більше 5 випадків на нижчому і середньому рівнях, 2 спроби висунення на пост Президента). Робилися також спроби домогтися реєстрації Руху «Агзибірлік», Демократичної партії (до реєстрації справа не дійшла, не було підготовлено статутні документи), різних соціал-демократичних груп. На початку 1992 року було оголошено про створення Аграрної партії Туркменістану. Її програма мала досить поміркований характер: захист інтересів селян, сільськогосподарських робітників і фермерів, а також сільської інтелігенції (лікарів, ветеринарів, учителів, інженерів), створення вільної економіки, відстоювання прав селян на оброблювані землі та їх успадкування. Було ще кілька ініціатив подібного роду під гаслами розвитку «вільного фермерства», що носили, щоправда, досить поверхневий характер. До того ж перерозподіл земельного фонду викликав неприйняття в сільських громадах – хліборобів хвилювало не наявність землі у власності, а якість доступної землі і найважливіше – кількість і якість доступної поливної води. До перерозподілу цих ресурсів суспільство було не готове, оскільки право на землю означало і право на воду. Право ж власності на землю і воду сприймалося як повернення до «дорадянської» феодальної системи землеволодіння. Саме з цієї причини «комунізм» в уяві

багатьох туркменів є синонімом «справедливості».

Після того, як С. Ніязов перейменував правлячу Компартію Туркменістану в Демократичну партію (проігнорувавши існування одноїменної опозиційної партії), з'явився Оргкомітет з відновлення Компартії. Потім Компартію було відтворено на базі низки комуністичних груп, її очолив Сердар Рахімов (колишній посол Туркменістану в Пакистані). Однак ні Комуністична, ні всі інші партії (крім правлячої Демократичної) реєстрації не отримали.

Більш того, С. Ніязов, якого 21 червня 1992 року знову безальтернативно (99,5%) обрали Президентом вже незалежного Туркменістану, обрушив на опозицію жорстокі репресії, покликані задавити в зародку будь-які опозиційні наміри й повністю уніфікувати політичне поле. Сотні опозиціонерів неодноразово затримувалися і допитувалися в Комітеті національної безпеки (КНБ), розгорнулася компанія залякування, застосовувалися відверто терористичні методи придушення. Ще в березні 1992 року закрили журнал «Даянч» (конфіскували сигнал другого номера).

Туркменія підтримала збереження СРСР на референдумі 1991 року. Президент С. Ніязов підтримав антигорбачовський путч 1991 року. У жовтні 1991 року було задекларовано незалежність після широкого схвалення на референдумі. Республіка приєдналася до СНД у грудні 1991 року. До ООН її було прийнято 1992 року. Тоді ж було затверджено й нову Конституцію Республіки.

Нинішня система влади в Туркменістані сформувалася упродовж 1992–1993 рр. За цей час Комуністичну партію Республіки було перетворено на Демократичну партію, ради всіх рівнів скасовано, і в той же час було сформовано нові органи центральної і місцевої влади. Система влади, що склалася в Туркменістані, наближається до авторитарно-монархічної форми управління державою, хоча за Конституцією Туркменістан є республікою.

Культ особи С. Ніязова став складником державної ідеології (іменем С. Ніязова були названі: місто, два райони, корабель, Академія сільськогосподарських наук, безліч вулиць, площ, шкіл, радгоспів і колгоспів – усього близько 1000 об'єктів). Формування культу особи Президента збіглося в часі з відродженням ісламу в країні,

що суттєво виокремлює політичний режим Туркменістану з інших середньоазійських країн. З приходом до влади Гурбангули Бердімухамедова культ Туркменбаші звісно переглянуто і значною мірою скасовано. Зроблено деякі кроки з лібералізації і відкритості режиму. Відчувається поліпшення соціальних параметрів суспільного життя.

Як висновок. Одним із супутніх процесів перебудови в СРСР, на думку багатьох учених²³⁹, стало непередбачена поява значної кількості різних за характером і спрямованістю політизованих громадських організацій, названих «неформальними». Серед них найбільш впливовими виявилися «політичні фронти». У складі останніх – видове різноманіття в сукупності «народного, «об'єднаного трудящими», «інтернаціонального», «спасіння» тощо²⁴⁰. «Фронти» утворились у всіх союзних республіках, за винятком Туркменської РСР. Найбільш дієвим серед них виявився «народний фронт». Він би не зацікавив науковців, якби не дав потужний імпульс багатопартійності, не прийшов би в низці республік (Естонія, Литва, Латвія, Молдова, Грузія, Вірменія, Азербайджан) до влади, нехай тимчасово (Молдова, Грузія, Азербайджан). Кожен з «фронтів» колишніх союзних республік по-своєму оригінальний, цікавий.

²³⁹ Ульянова Ю. С. Победа и поражение Азербайджанского Народного Фронта. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/pobeda-i-porazhenie-azerbaydzhanskogo-narodnogo-fronta>

²⁴⁰ Алексеева Л. История инакомыслия в СССР / Л. Алексеева. – Вильнюс-Москва: Весть, 1992. – 354 с.

1.5.3. Опозиційний рух України у витоків сучасної державності

*«Немає інтересів вищих за національні.
Вони вершина, вищої від якої нема»
Л. Лук'яненко.*

Логічною реакцією свідомих громадян радянського суспільства на «Відлигу» стала поява правозахисного руху, інакомислення, дисидентства. Насамперед передова молодь, відчувши подих свободи, уже не сприймала поверхове ставлення влади до прав людини та конституційних свобод. Справді, слід визнати, що саме молодь стала тим рушієм прогресивних змін у суспільстві, прагнучи і виборюючи норми справжньої його демократизації.

Із середини 1960-х років, з відходом влади від політики лібералізації, в Україні посилювалося відверте ігнорування правлячою компартійною верхівкою конституційних прав людини. Представники і учасники вже традиційних опозиційних груп культурницького, релігійного, просвітницького та самостійницького спрямування, жорстко переслідувалися радянським режимом, а наприкінці 1980-х рр. інакомислячі зіткнулися з відкритим тиском: каральною медициною, значними термінами ув'язнення, позбавленням громадянства тощо.

Феномен дисидентства, його періодизація та масштаби руху висвітлювалися в працях Л. Алексеєвої²⁴¹, О. Бажана і Ю. Данилюка²⁴², Ю. Зайцева²⁴³, Г. Касьянова²⁴⁴, А. Русначенко²⁴⁵, А. Прокопенко²⁴⁶, М. Хейфець²⁴⁷, М. Хрієнко²⁴⁸, у спогадах Л. Плюща²⁴⁹ та В. Рубана²⁵⁰, а останнім часом у низці досліджень Н. Шейміної²⁵¹, Е. Андрющенка²⁵² та багатьох інших. Особлива увага багатьох дослідників

²⁴¹ Алексеєва Л. История инакомыслия в СССР / Л. Алексеєва. – Вильнюс-Москва: Весть, 1992. – 354 с.

²⁴² Данилюк Ю. Опозиція в Україні (друга половина 50-х – 80-ті рр. ХХ ст.) / Ю. Данилюк, О. Бажан. – К.: Рідний край, 2000. – 616 с.

²⁴³ Зайцев Ю. Дисидентство в Україні: Опозиційний рух 70-х – початку 80-х років / Ю. Зайцев. – «Український ліс». – 1994. – № 1 – 4.

²⁴⁴ Касьянов Г. Незгодні: українська інтелігенція в русі опору 1960 – 1980-х років / Г. Касьянов. – К.: Либідь, 1995. – 224 с.

зосереджується на існуванні на теренах СРСР каральної медицини, факт якого шокував цивілізований світ.

Для справедливості, слід згадати опозиційні групи 1950-х – початку 1960-х років та представницькі течії руху «шістдесятників», які значною мірою створили підґрунтя для активізації діяльності інакомислячих у 1980-х роках, оскільки ніщо не виникає з нічого.

Найвідоміші групи, що діяли на межі 1950-х – початку 1960-х років: «Український революційний центр»; група «Об'єднання»; Українська національна партія; Об'єднана партія визволення України; Українська робітнича селянська спілка; Молодіжна національна організація; Українська соціалістична демократична партія; Демократичний союз соціалістів; Український національний фронт; Український національний комітет; Група Проціва; Група Апостола; Організація Романа Кошелика; Стрийська група; Коломийська група; Горлівська група; група в Привільному; Група журналістів Григорія Гайового; Група Володимира Савченка.

Опозиційні до влади сили «шістдесятників»: Клуб творчої молоді; Клуб «Пролісок»; Демократичний гурток робітничої молоді; Філософсько-літературний гурток; Група Бориса Мар'яна.

Упродовж 1970-х – 1980-х років з тоталітаризмом активно боролися: Українська Гельсінська група; Український національний

²⁴⁵ Русначенко А. Національно-визвольний рух в Україні: середина 1950-х – початок 1990-х років / А. Русначенко. – К.: Видавництво імені Олени Теліги, 1998. – 720 с.

²⁴⁶ Прокопенко А. Безумная психиатрия / А. Прокопенко. – М.: «Совершенно секретно», 1997. – 176 с.

²⁴⁷ Хейфец М. Избранное / М. Хейфец. – В 3-х т. – Т. 3.: Украинские силуэты. Военнопленный секретарь // ХПГ. – Харьков: Фолио, 2000. – 272 с.

²⁴⁸ Хрієнко М. Як ставили діагноз – «шизофренія» за часів Брежнєва / М. Хрієнко // Молодь України. – 1993, від 10 грудня.

²⁴⁹ Плющ Л. На карнавалі історії. Спогади / Л. Плющ. – Сучасність, 1978 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.aej.org.ua/History/629.html>.

²⁵⁰ Рубан В. На протилежному боці від добра / Василь Рубан. – Ярославів Вал, 2015. – 600 с.

²⁵¹ Шейміна Н. В. Використання каральної психіатрії як метод боротьби з інакодумцями (1960 – 1980 рр.) / Н. В. Шейміна [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ru.museum.dp.ua/article0628.html>.

²⁵² Андрющенко Е. «Варта Руху» та її роль у суспільно-політичних процесах в Україні у 1989–1991 рр. / Е. Андрющенко // Наукові виклади 2013 № 1. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mandriv_2013_1_11

фронт; Український національно-визвольний фронт; Спілка української молоді Галичини; Молодіжна група в Розсохачі; Група «Гомін»; Молодіжна група в Кременці²⁵³.

Загалом, опозиційний рух в Україні у 1980-х рр. було представлено чотирма течіями: *самостійницькою* – репрезентована нелегальними групами і організаціями; *національно-культурницькою* – представлена колишніми шістдесятниками; *правозахисною*, учасники якої виборювали права людини; *релігійно-захисною*, що виступала за реабілітацію репресованої УГКЦ²⁵⁴.

Тож є сенс узагальнити ідеї, за які виступали дисиденти. Зокрема, усі разом – проти утисків і принижень з боку чинної тоді влади. Гостро критикували владу за недотримання законності і прав людини; декларативність соціальних обіцянок і порушення нею принципу соціальної справедливості й загальної рівності; засуджували ігнорування норм конституцій СРСР і УРСР та підписаних міжнародних угод. Особливий акцент дисиденти робили на правах людини, свободах слова і друку, правах націй на самовизначення, а республік – на власний суверенітет. Окрему позицію дисиденти займали щодо правдивого відтворення історії, права на вільний розвиток української мови й літератури, на існування справжньої демократії²⁵⁵.

Також слід надати уваги формам діяльності опозиціонерів і наголосити на їхніх мирних проявах. Справді, про мирний характер спротиву писали автори багатьох джерел. На цьому наразі наголошено в усіх шкільних підручниках, і ця норма стала немов аксіомою. Однак, є сенс навести документ, зі змісту якого випливає, що навіть на початку 1960-х років в окремих регіонах України інакомислячі готові були до відкритої боротьби з радянським режимом. Доведені до відчаю, вони не сподівалися на щонайменшу демократизацію життя і поширювали заклики до відкритого протистояння з режимом, до збройної боротьби. Інша справа, як КДБ та партократія

²⁵³ Опозиційний рух в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukrmap.su/uk-uh11/1086.html>.

²⁵⁴ Опозиційний рух в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukrmap.su/uk-uh11/1086.html>.

²⁵⁵ Русначенко А. Національно-визвольний рух в Україні: середина 1950-х – початок 1990-х років / А. Русначенко. – К.: Видавництво імені Олени Теліги, 1998. – 720 с.

оцінювали їхню позицію. «Органи» трактували подібні заклики як спротив, що можливий лише в час протистояння між СРСР та США. Є сенс зробити висновки самостійно.

Документ²⁵⁶

«В липні – серпні органами державної безпеки області була викрита антирадянська націоналістична організація, так званий Український національний комітет. Учасники цієї організації, які працювали на заводах п/с 125, інструментальному, машинобудівному, Львівській залізниці, а також в деяких колгоспах Нестерівського, Новояричівського і Бузького р-нів, ставили перед собою завдання розгорнути широку роботу по вербуванню нових членів нелегальних організацій, добували зброю, техніку для друкування листівок та намагалися створити нелегальну друкарню для випуску націоналістичної газети «Робітниче слово». На випадок війни учасники організації були готові перейти на нелегальне положення, для чого підготували відповідні бази, бункери і зброю. На сьогодні день заарештовано 11 учасників цієї групи, у них вилучено 13 стволів зброї, патрони, друкарський шрифт для нелегальної друкарні, програму та інші організаційні документи.

Дані, які надходять з партійних комітетів та органів державної безпеки, свідчать про те, що деякі колишні учасники оунівського підпілля активно готуються до переходу на нелегальне положення та розгортання відкритої боротьби в разі військового конфлікту між СРСР і США.

У ніч з 23 на 24 серпня в с. Синевидне-Верхнє Сколівського р-ну від імені націоналістичної організації, так званої «Вільна Україна», було розклеєно 5 листівок із антирадянським змістом. Автори листівок пишуть:

«Батьки і матері, брати і сестри, готуйтеся до відкритої боротьби з комуністами, беріться за зброю, скоро буде війна! Убивайте, отруйте грабіжників-комуністів!»²⁵⁷.

²⁵⁶ Інформація Львівського обкому КП України першому секретареві ЦК КП України М. В. Підгорному про активізацію націоналістичного руху та заходи по посиленню пропагандистської роботи серед трудящих Львівської області (16 листопада 1961 р.).

²⁵⁷ Опозиційний рух в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukrmap.su/uk-uh11/1086.html>.

Випадки з УНК і «Вільною Україною» справді не були поширеним явищем і традиційно, ще від руху шістдесятників, інакомислячі «успадкували» такі форми висловлення своєї позиції:

1) «Самвидав» (друк та поширення літературних творів, документів, публіцистики). Зокрема, із середини 1960-х років найпопулярнішими видами тогочасного «самвидаву» були машинописні журнали Українського національного фронту «Воля і Батьківщина» та «Український вісник» (створений В. Чорноволом). Переважна більшість їх згодом передруковувалася за кордоном українськими видавництвами «Сучасність» (Мюнхен, Німеччина), «Смолоскип» (Балтимор, США) та ін.

2) Оприлюднення національних проблем на різноманітних наукових симпозиумах і конференціях. Спосіб прикриття обирали також досить творчий. Так, для одержання дозволу від влади проводити заходи – проголошували інтернаціоналістичні гасла, маскували їх під теми, нібито інтернаціоналістичного змісту.

3) Пропаганда і поширення патріотичних ідей. Спосіб проведення – організація Шевченківських свят, вечорів пам'яті Лесі Українки, Івана Франка.

4) Створення гуртків вивчення вітчизняної історії та клубів творчої молоді. Мета – збереження і відродження національних традицій. Спосіб – проведення народних свят, підтримка діяльності народних аматорських хорів «Гомін», «Жайворонок», які мандрували Україною.

5) «Мовчазні протести» (збори) біля пам'ятників видатним постатям України.

6) Мітинги протесту, демонстрації, пікетування.

7) Акції протесту в судових залах, де відбувалися слухання справ дисидентів. Спосіб – добре аргументовані й підготовлені промови на захист обвинувачених владою, у контексті яких викривали злочинне обличчя комуністичного режиму.

8) Письмові заяви та петиції до вищих органів влади СРСР і УРСР, міжнародних організацій, урядів демократичних країн.

9) Відмова окремих представників дисидентського руху від радянського громадянства, подання прохань про виїзд за кордон.

Такі виступи завершувалися для опозиціонерів тюремним ув'язненням або таборами.

У таборах політв'язні обирали дещо інші форми спротиву: улаштували акції мовчання, акції невиходу на роботу, передавали на волю документи й повідомлення про табірне життя та чинні там порядки. Також політв'язні в таборах улаштували голодування. Однак, за їхніми згадками «влада знущалася, а померти не давала», годували примусово, через крапельниці²⁵⁸.

Слід зазначити й добре відпрацьовані владою способи впливу на дисидентів. Ці способи були незмінними впродовж більше ніж двадцяти років. Найвідомішими методами впливу на інакомислячих були: спеціальні «бесіди» в органах КДБ; «кампанії» в пресі; адміністративні санкції у вигляді звільнення з роботи; арешт; ув'язнення; засудження за карними статтями Кримінального Кодексу (аналогічно до рецидивістів, справжніх злочинців, із обов'язковим відбуттям покарання у таборах суворого режиму); каральна медицина (примусове тримання в психіатричній лікарні цілком здорової людини поруч із хворими особами; примусове введення «ліків», – лікарських речовин, що руйнують особистість: пригнічують емоції, пам'ять, волю).

Дисидентів засуджували за «антирадянську агітацію і пропаганду», адже трактування цієї статті Кримінального кодексу було дуже широким. Під таку кваліфікацію підпадали: розмови дисидентів на заборонені теми, зберігання та поширення забороненої літератури й «самвидаву» тощо.

Серед найвідоміших жертв «каральної психіатрії» або «каральної медицини» були генерал Петро Григоренко, математик Леонід Плющ, лікар Микола Плахотнюк і багато інших. Загальна кількість дисидентів, що стали «пацієнтами» психлікарень, невідома. За підрахунками Л. Плюща, ще в 1970-і роки в СРСР їх налічувалося близько двох тисяч²⁵⁹.

²⁵⁸ Касьянов Г. Незгодні: українська інтелігенція в русі опору 1960 – 1980-х років / Г. Касьянов. – К.: Либідь, 1995. – 224 с.

²⁵⁹ Плющ Л. На карнавалі історії. Спогади / Л. Плющ. – Сучасність, 1978 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.aej.org.ua/History/629.html>.

Отже, влада прагнула всіма способами ізолювати людей, які мали інакше бачення майбутнього України. Як зазначає Л. Алексеєва, «до середини 1980-х років було відомо про існування 11 психіатричних лікарень спеціального типу. До їх числа належали Дніпропетровська (найсуворіша, – уточнення Н. Шейміної), Казанська, Ленінградська, Мінська, Орловська, Сичовська, Черняхівська та два «спеціалізованих санаторії» в Київській та Полтавській областях»²⁶⁰. Саме в Дніпропетровській лікарні ламали дух інакодумців, волю яких не змогли приборкати в інших установах. Тут примусово тримали А. Лупинуса, М. Плахотнюка, Л. Плюща, В. Рубана, Й. Терелю.

Реальні можливості для України зблизитися з країнами європейського регіону й розсунути залізну завісу ізоляції, виникли після Наради з питань безпеки і співробітництва в Європі, що відбулася влітку 1975 р. в Гельсінкі.

Керівництво СРСР підписало Заключний акт Наради, у якому основними положеннями були дотримання прав людини і співробітництво в гуманітарних та інших галузях. Відтак виникла можливість установа контактів між Радою Європи і СРСР. На практиці позиція партократії Радянського Союзу була інакшою. Влада не збиралася виконувати взяті на себе зобов'язання, адже внутрішнє законодавство з прав людини не відповідало міжнародним нормам. Зауваження і критику з боку європейських держав у цих питаннях керівництво СРСР розцінювало як втручання у внутрішні справи²⁶¹.

Натомість Українська Гельсінська група (УГГ), утворена в листопаді 1976 р. з метою виконання Гельсінських угод, питанням захисту прав людини й суверенітету України надавали значної уваги. Групу очолив відомий письменник Микола Руденко. До неї ввійшли: письменник-фантаст Олесь Бердник, відомі правозахисники та колишні політичні в'язні Левко Лук'яненко, Іван Кандиба, Оксана Мешко та ін. До членів групи приєднався генерал-майор у відстав-

²⁶⁰ Алексеєва Л. История инакомыслия в СССР / Л. Алексеєва. – Вильнюс-Москва: Весть, 1992. – 354 с. – С. 21.

²⁶¹ Білоус Л. Правозахисний рух у відродженні Української держави: Спеціальність 23.00.02 – політичні інститути та процеси: Автореферат. – ЛДУ ім. І.Франка. – Львів. – 1994. – 25 с.

ці, українець за походженням Петро Григоренко, який представляв її інтереси в Москві.

Гельсінська група створювалася як відкрита громадська організація і ставила завдання легальним шляхом домагатися від влади дотримання законодавства про права людини. У програмній заяві Гельсінської групи зазначалося: «Вільна Україна гарантує всі права народам, що її населяють: росіянам і полякам, євреям і татарам, румунам та угорцям. Ми надто добре пізнали, що таке підневільне колоніальне існування, тому заявляємо, що людям, які населяють нашу Батьківщину, ми надамо якнайширші політичні, економічні й соціальні права»²⁶².

Європа відреагувала на відверту позицію Української Гельсінської групи і в листопаді 1976 р. у Вашингтоні створили Комітет Гельсінських гарантій для України, до складу якого ввійшли представники відомих зарубіжних правозахисних організацій.

Улітку 1977 р. УГГ звернулася до країн учасниць Белградської наради, наголошуючи, що Україна, увійшовши до складу СРСР, втратила свій суверенітет і державність. Звернення звучало таким чином: «*Ми глибоко шануємо культуру, духовність, ідеали російського народу, але чому Москва має вирішувати за нас на міжнародних форумах... ті чи інші проблеми, брати зобов'язання тощо?*». У Зверненні зазначалося, що кожен народ повинен бути у спілці демократичних держав «вільним і з незалежним творчим духом». Народ має бути господарем своєї землі, своїх традицій та волі.

Виходячи з цього, УГГ заявляла, що «найрадикальніша вимога української нації для себе і для братерства народів – повна суверенність творчого прояву в усіх сферах духовно-господарського життя. Ніщо в світі не може зупинити втілення цієї ідеї у видимій формі історичної реальності».

З погляду діячів Гельсінської групи, досягнення суверенітету України, можливе лише за умови вирішення загальнодемокра-

²⁶² Українська Громадська Група сприяння виконанню Гельсінських угод: у 4-х т. / Харківська правозахисна група. – Харків: Фоліо, 2001. – Т. 4: Документи і матеріали: 10 грудня 1978-11 березня 1988 / Укл. Василь Овсієнко, Ред. Ірина Рапп., – 2-е вид., випр. та доп. – 2001. – 254, с. – С.111. – 114.

тичних завдань: «установлення реальної свободи слова, свободи волевиявлення, свободи в'їзду та виїзду зі своєї країни, вільного поширення своїх ідей і знайомства з ідеями інших людей, вільного створення творчих, мистецьких, наукових асоціацій тощо». Пропонувалося також звільнити всіх політв'язнів, ліквідувавши відповідні статті в кримінальних кодексах союзних республік та СРСР, забезпечити вільний обмін інформацією, скасувати цензуру. Учасники групи виборювали на рівні ООН відкрите засудження самої ідеї вбивства й війни²⁶³.

Попри цілком легальну, у межах Радянської Конституції, діяльність УГГ стала об'єктом переслідувань і політичних репресій. Із 37 членів групи, які працювали в ній упродовж 1977-1985 рр., 23 було засуджено та відправлено до таборів і на заслання, шістьох позбавлено радянського громадянства. Три члени групи – В. Стус, О. Тихий, Ю. Литвин, загинули в таборах²⁶⁴.

Боротьба за свободу совісті та віросповідання стала окремим, четвертим напрямом діяльності дисидентів, якому слід також надати уваги. Хоча радянські конституції не забороняли віросповідання, на практиці священники терпіли утиски й гоніння. З різними релігійними культурами КДБ борювався досить активно. Порівняно з іншими конфесіями, у найгіршому становищі перебували греко-католики, УГКЦ унаслідок цього одержала назву «катакомбна». Дії священників заслуговують особливої шани, адже навіть у часи гонінь близько 300 із них відправляли обряди, підтримували нелегальні монастирі й друкарні. У цьому контексті показовим є той факт, що на серпень 1980 року з 90 українських політв'язнів – 78 осіб мали пряме відношення до боротьби за свободу совісті. Активна боротьба священнослужителів не припинялася навіть з огляду на репресії і всупереч позиції влади.

²⁶³ Українська Громадська Група сприяння виконанню Гельсінських угод: у 4-х т. / Харківська правозахисна група. – Харків: Фоліо, 2001. – Т. 4: Документи і матеріали: 10 грудня 1978-11 березня 1988 / Укл. Василь Овсієнко, Ред. Ірина Рапп., – 2-е вид., випр. та доп. – 2001. – 254, с. – С.111. – 114.

²⁶⁴ Український визвольний рух / Центр досліджень визвольного руху. – К.: Вид. «Мс», 2003. – Збірник № 4: Боротьба народів Центрально-Східної Європи проти тоталітарних режимів у XX столітті / Ред. Володимир В'ятрович. – 2005. – 271 с.

Як зазначено на офіційному сайті УГКЦ, у другій половині 1980-х рр., з огляду на проголошену гласність, греко-католики більше не бажали миритися з несправедливістю щодо себе. Провісником легалізації УГКЦ стало оприлюднення заяви про вихід з підпілля групи священників (23 осіб) і вірян під керівництвом владики Павла Василика, датованої 4 серпня 1987 року. Наприкінці цього ж року найактивніші греко-католики утворили Комітет захисту прав Української Католицької Церкви на чолі з колишнім політв'язнем Іваном Гелем. Цей Комітет був правонаступником української релігійної правозахисної організації «Ініціативна група для захисту прав віруючих і Церкви», заснованої ще 1982 року, яку очолювали Й. Тереля та В. Кобрин. Керівники поставили перед собою єдину мету – легалізацію УГКЦ, яку планували здійснити через «пробудження» українського суспільства і якнайширше представлення проблеми греко-католиків перед органами державної влади СРСР і світовою громадськістю²⁶⁵.

Комітет почав збирати підписи під заявою щодо офіційного визнання УГКЦ. Упродовж 1988–1989 років було зібрано близько 120 тисяч підписів. У містах і селах Західної України просто неба проводилися богослужіння, котрі спочатку збирали незначну кількість вірян, проте згодом вони переросли на багатотисячні маніфестації. Велика кількість вірян із сел Грушів та Зарваниці зібралися під час святкування 1000-ліття Хрещення в липні 1988 року під проводом владики Павла Василика, отців Володимира Війтишина, Йосифа Мороза, Івана Сеньківа, Тараса Сеньківа, Григорія Сімкайла, Миколи Сімкайла та ін. Багатотисячна маніфестація утворилася й під час урочистого богослужіння на честь 175-річчя від дня народження Тараса Шевченка 1989 р. у Львові. Богослужіння відправили православний та греко-католицький священники Михайло Нискогуз і Михайло Волошин. Досить людною акцією було вшановано пам'ять отця Маркіяна Шашкевича у с. Підліссі 6 серпня 1989 року.

Із травня 1989 року в центрі Львова (біля колишнього монастиря Кармелітів Босих), греко-католицькі священники розпочали що-

²⁶⁵ Офіційний сайт УГКЦ [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ugcc.ua/official/ugcc-history/x_v%D1%96drodzhennya_tserkvi_1989_76327.html.

неділі служити Літургії. Також у найбільших містах Західної України на міських цвинтарях проводили багатолюдні панахиди на честь полеглих бійців за долю України. Наймасовішим став похід вулицями Львова до Собору Святого Юра 17 вересня 1989 року. Люди вимагали свободи віросповідання для греко-католиків. Того ж року відбулася безпрецедентна акція голодування греко-католиків на Арбаті в Москві. Її розпочали єпископи Павло Василик, Софрон Дмитерко і Филимон Курчаба в приміщенні Верховної Ради СРСР 18 травня 1989 року. Пізніше до акції долучилися духовенство й миряни, котрі змінювали одні одних упродовж п'яти місяців. Голодування викликало великий резонанс у Радянському Союзі й у світі.

Важливим чинником інформаційної боротьби стало розповсюдження в країнах Заходу друкованих часописів Комітету захисту Української католицької церкви «Християнський голос». У справу легалізації Церкви зробили також внесок інші релігійно-патріотичні організації, як, наприклад, Марійське жіноче товариство «Милосердя», відроджене 1988 року.

З огляду на внутрішній та зовнішній тиск Радянська влада була змушена визнати права УГКЦ, і 28 листопада 1989 року (перед зустріччю Івана Павла II з Горбачовим 1 грудня 1989 р.) вийшла заява Ради у справах релігій при Раді Міністрів УРСР, згідно з якою греко-католики отримували право на заснування й реєстрацію громад, користуючись «усіма правами, встановленими законом для релігійних об'єднань в УРСР»²⁶⁶.

Офіційна легалізація дала також змогу розвивати внутрішню інфраструктуру УГКЦ. Так, стараннями владики Володимира Стернюка у вересні 1990 року відновила діяльність Духовна семінарія Святого Духа у Львові, першим ректором якої було призначено владу Филимона Курчабу.

23 січня 1990 року в церкві Преображення у Львові за участі владик з України та майже 200 священників і численних мирян відбувся Собор Церкви. На ньому прийняли низку ухвал, серед яких заява про недійсність рішень Львівського псевдособору 1946 року.

²⁶⁶ Офіційний сайт УГКЦ [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ugcc.ua/official/ugcc-history/x_v%D1%96drodzhennya_tserkvi_1989_76327.html.

У червні 1990 р. підпільні владики мали зустріч з Папою Іваном Павлом II, на якій він «поблагословив і утвердив канонічну й церковну єдність єдиної Помісної УГКЦ на батьківщині й у діаспорі». Завершальними кроками легалізації Церкви стали повернення греко-католикам архікатедрального собору Святого Юра у Львові, яке відбулося 19 серпня, відновлення легальної діяльності монаших Чинів і Згромаджень та приїзд до України Глави УГКЦ Мирослава Любачівського 30 березня 1991 року²⁶⁷. Попри те, що на перший погляд УГКЦ виборювала власне право на існування в тоталітарній державі, вона зробила неоціненний внесок у підтримку незламності духу вірян, простих громадян Радянської держави. Акції єднання й спротиву зміцнювали віру всіх борців за свободи і права людини в УРСР.

1980-і роки загалом досить трагічно позначилися на долі дисидентів. 1980 р. ув'язнили й відправили до таборів: В. Чорновола (втретє), С. Хмару, В. Шевченка, О. Шевченка та багатьох інших. Наступного року, унаслідок арештів, було припинено діяльність Київського демократичного клубу, члени якого розробили Маніфест про внутрішню політику в СРСР, і закликали щороку відзначати День українського політв'язня.

Упродовж 1983-1984 рр. органи КДБ м. Львова припинили діяльність Інтернаціонального революційного фронту (ІРФ), створеного 1979 р. Координаційну раду цієї молодіжної організації очолювала студентка університету Тетяна Метельова. ІРФ мав молодіжні осередки у Києві, Херсоні, Ужгороді, Москві, Ленінграді та інших містах. Члени цієї організації ставили за мету ліквідувати владну монополію правлячої партії, репресивні органи, запровадити госпрозрахунок на підприємствах.

У 1980-х рр. опозиційні настрої мали місце і в збройних силах, де серед молодих офіцерів були й ті, які відкрито виступали проти напівколоніального становища України у складі Радянського Союзу, адже Збройні Сили України по суті не належали їй, а командний склад не мав змоги ухвалювати жодних рішень самостійно²⁶⁸.

²⁶⁷ Там само.

²⁶⁸ Опозиційний рух в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukrmap.su/uk-uh11/1086.html>.

Як зазначає запорізький історик Е. Андрющенко, 1989-1991 роки дали Україні «Варту Руху» – одне з перших українських націоналістичних формувань часів «перебудови»²⁶⁹. Опозиційний рух кінця 1980-х років в Україні був досить масовим явищем, однак він не мав єдиної чіткої ідеологічної платформи. Не мала її й потужна Українська демократична організація – Народний Рух України за перебудову, а з часом відома нам за спрощеною назвою Народний Рух України. Її лави поповнювали люди з різними політичними поглядами і баченням майбутнього України. Поступово це призвело до дистанціювання від Руху окремих його осередків, які групувалися довкола певних лідерів чи ідей. Одним із відомих нам осередків Руху були прибічники українського націоналізму, радикальніше налаштовані, які критикували демократів за нерішучість і компроміси з владою. У цей же момент виникають перші українські націоналістичні організації. Однією з них стала «Варта Руху», яка створювалася як підрозділ, що мав забезпечувати охорону заходів Львівської крайової організації Народного Руху України за перебудову. На такий крок «рухівців» підштовхнула сама влада, яка протидіяла їхнім мирним акціям.

Радянське керівництво часів «перебудови» вже не могло відкрито забороняти всі опозиційні організації, однак регулярно застосовувало силові методи – розгін демократичних мітингів та пікетів під різними приводами, побиття пікетувальників «обуреними громадянами» (метод «тітушок», відомий нам не так давно, проте був «на озброєнні» КДБ здавна). Після розгону мирної ходи Руху у Львові в жовтні 1989 р. активісти остаточно ухвалили рішення про створення структури, яку назвали «Львівський загін підтримки громадського порядку». Його офіційно очолив Валерій Шмідт, а неформальним лідером був молодий львівський активіст Юрій Криворучко.

Застосовуючи метод опитування, зокрема його складову – інтерв'ю, Е. Андрющенко зібрав достеменно повну інформацію про

²⁶⁹ Андрющенко Е. «Варта Руху» та її роль у суспільно-політичних процесах в Україні у 1989–1991 рр. / Е. Андрющенко // Наукові виклади 2013 № 1. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mandriv_2013_1_11

«Варту Руху» (названу так навесні 1990 року і офіційно зареєстровану наприкінці того ж року), додавши й власні архіви Ю. Криворучка – її очільника.

Поступово, як зазначає Е. Андрущенко, «Варта» стає самостійним формуванням, радикальніше налаштованим, з ідеологією українського націоналізму, члени якої фізично були готові до боротьби за незалежність і відкидали ідею домовленостей чи компромісів з владою. Також «Варта Руху» була однією з перших націоналістичних організацій, яка мала воєнізований (парамілітарний) характер. Історик та дисидент Валентин Мороз, який присвятив свій виступ на II з'їзді Руху саме «Варті», зазначив: «То – перша реальна формація української самооборони. Варта Руху – це перша реальна сила»²⁷⁰. Про парамілітарний характер «Варти Руху» свідчить її мета, – у разі збройного протистояння між радянським центром та прибічниками незалежності України «Варта» мала стати осередком силового спротиву. Усі можливості були: фізична підготовка (систематичні тренування під проводом Я. Андрушківа – засновника перших секцій карате в Західній Україні), організація за військовим зразком, дисципліна, ієрархічність (наявність обласних та районних штабів), уніформа та значна кількість у її лавах воїнів-афганців. Центральним штабом командував Ю. Криворучко, до його складу входили Мельник (голова організаційного відділу), Я. Андрушків (навчальний відділ) та Богдан Величко (очолював господарський відділ). В організації використовувалися традиційні українські назви військових загонів (чота, рій і т. д.) та відповідні звання²⁷¹. Найбільшими загонами у «Варті Руху» були сотні (вони формувалися за територіальним принципом, і їхній кількісний склад міг бути різним). «Варта Руху» не мала характеру всеукраїнської організації. Найпотужнішим був загін у Львівській області, активно діяли осередки на Закарпатті, Волині, Хмельниччині.

Крім «Варти», у деяких областях України в цей період також виникали формування членів Руху, які мали намір охороняти заходи

²⁷⁰ Андрущенко Е. «Варта Руху» та її роль у суспільно-політичних процесах в Україні у 1989–1991 рр. / Е. Андрущенко // Наукові виклади 2013 № 1. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mandriv_2013_1_11

²⁷¹ Там само.

організації. Неофіційно на місцевому рівні ці об'єднання також називалися «Вартою Руху», однак офіційної реєстрації та постійного контакту з львівською організацією вони не мали. Кількісно «Варта Руху» нараховувала близько трьох тисяч осіб, однак точних даних немає, адже не всі активісти заповнювали анкети. Як пише Е. Андрищенко, за спогадами Антіна Злотка, «... у Варті було близько семи тисяч молодих бойових хлопців»²⁷².

Наймасовішою акцією організації було вшанування загиблих у битві під Берестечком (улітку 1991 р. на Волині), коли зібралось близько 800-1000 її членів. Попри те, що вартівці активно й достойно виконували свої зобов'язання відносно Руху та охороняли заходи рухівців, вони також здійснювали власні акції (рейди). 1990 р. такий рейд пройшов на Волині, наступного року – на Закарпатті. Члени організації йшли колоною через населені пункти, проводячи відповідну агітацію. Нерідко рейди супроводжувалися зняттям червоних прапорів, пошкодженням комуністичних пам'ятників, а також сутичками з правоохоронними органами. Також «Варта Руху» стала учасником та ініціатором патріотичних заходів, присвячених історичним подіям. Серед них насамперед можна згадати урочисте святкування 500-річчя Запорізького козацтва (м. Запоріжжя, літо 1990 р.), вшанування пам'яті козаків, які загинули в битві під Берестечком (Волинь, літо 1991 р.), та низка акцій пам'яті вояків УПА.

Організація виступила також і за відродження українських церков. У жовтні 1990 р. українські націонал-патріотичні сили намагалися не допустити Патріарха Московського Олексія II до Софійського собору в Києві і «Варта Руху» брала в цьому активну участь. Члени організації значної уваги надавали міжнародній діяльності, зокрема, налагодженню контактів з однодумцями та потенційними союзниками в інших радянських республіках. У червні 1990 р. Ю. Криворучко та Я. Андрушків відвідали балтійські республіки, а в серпні 1991 р. Ю. Криворучко та В. Шмідт здійснили робочу поїздку до Вірменії та Нагірного Карабаху (в Карабаському конфлікті вар-

²⁷² Андрищенко Е. «Варта Руху» та її роль у суспільно-політичних процесах в Україні у 1989–1991 рр. / Е. Андрищенко // Наукові виклади 2013 № 1. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mandriv_2013_1_11

тивці підтримали вірменську сторону). Українські делегати налагодили взаємини з тамтешніми націоналістичними та націонал-демократичними структурами, а також спробували домовитися про дальшу співпрацю, однак продовження ця ініціатива не мала. Останніми акціями «Варти» стала участь у ліквідації Львівського обкому та місцевих райкомів Компартії 21-22 серпня 1991 року. Незабаром після цього організація де-факто припинила своє існування²⁷³.

Очільники «Варти» мали наміри побудови на основі організації повноцінної політичної партії. Реалізацію цієї ідеї вони розпочали восени 1991 р., коли 13 жовтня у Львові відбувся з'їзд нової політичної організації – Соціал-національної партії України (СНПУ). Значну частину членства нової партії склали колишні активісти «Варти». Головою СНПУ став Ярослав Андрушків (Юрій Криворучко також був співзасновником партії). Уже за часів незалежної України СНПУ стане помітним суб'єктом українського націоналістичного руху. Далеко не всі представники «Варти Руху» погодилися з таким кроком. Частина діячів виступала за збереження старої організації і до складу СНПУ не увійшли. До 1995 р. СНПУ була незареєстрованою партією, тому офіційно її представники іноді використовували реєстраційні документи інших структур, у тому числі (на початкових етапах) – «Варти Руху», яка ще деякий час формально продовжувала існувати²⁷⁴.

Отже, «Варта Руху» – перша українська націоналістична організація військово-спортивного характеру за часів перебудови. Спочатку виконуючи функції охоронного загону для Львівської крайової організації Руху, «Варта» еволюціонувала і почала розв'язувати глобальніші завдання. Вона стала рушієм політичного життя в Західній Україні, вистояла біля джерел розбудови незалежної України і виконавши історичну місію припинила існування. «Варта» також

²⁷³ Андрущенко Е. «Варта Руху» та її роль у суспільно-політичних процесах в Україні у 1989–1991 рр. / Е. Андрущенко // Наукові виклади 2013 № 1. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mandriv_2013_1_11

²⁷⁴ Андрущенко Е. «Варта Руху» та її роль у суспільно-політичних процесах в Україні у 1989–1991 рр. / Е. Андрущенко // Наукові виклади 2013 № 1 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mandriv_2013_1_11

дала поштовх існуванню нових, подібних до неї, націоналістичних організацій: Українській народній самообороні (УНСО) при Українській національній асамблеї (УНА), «Варті ДСУ», що входила до структури партії «Державна самостійність України» (ДСУ), Громадській спортивно-патріотичній організації «Тризуб» ім. Степана Бандери, що спочатку виконувала роль силової структури для партії «Конгрес українських націоналістів». Крім того, СНПУ, що виникла на основі «Варти Руху», також створила під своєю егідою подібну організацію – Товариство сприяння Збройним силам та ВМФ «Патріот України».

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що попри значні утиски, упродовж 1980-х років опозиційний рух зумів зберегти загальну тенденцію, спрямовану на політичне, духовне і культурне відродження нації. Рух лишався загальноукраїнським явищем, до нього долучалися все нові й нові діячі, а головне його учасники остаточно відкинули ідеї розбудови соціалізму й комунізму, що дало змогу рухові стати антитоталітарним. Опозиційні сили, що виступали за суверенність України, не мали ні єдиної організаційної структури, ні цілісної програми. Значною мірою це зумовлювалося репресивними заходами влади проти інакомислячих.

Утім, український дисидентський рух був надзвичайно широким – від марксистської платформи (П. Григоренка) до націонал-демократичної (І. Дзюби), а від неї – до платформи, близької інтегральному націоналізму (В. Мороза), – і був реальною моральною й ідеологічною загрозою чинній системі, оскільки в ідеях опозиціонерів було чимало позитивних пропозицій з оновлення тогочасних суспільних відносин і державного життя.

Виступаючи проти порушень прав людини, пропонуючи шляхи реформування суспільства на демократичних засадах, представники українського опозиційного руху тим самим допомагали багатьом людям усвідомити потребу докорінних перетворень в усіх сферах існування суспільства.

Опозиційний рух вистояв і пережив саме існування каральної психіатрії. Як зазначає Н. Шейміна, систему каральної психіатрії було ліквідовано в СРСР лише 1988 року, коли 16 психіатричних лі-

карень спеціального типу МВС СРСР було передано у відання МОЗ СРСР, а п'ять зовсім ліквідовано. З психіатричного обліку було знято 776 тисяч пацієнтів, а з Кримінального кодексу СРСР і України вилучені статті, за якими антирадянська пропаганда розглядалася як соціально небезпечна діяльність. Указом Президії Верховної Ради СРСР від 5 січня 1988 р. було ухвалено нове «Положення про умови і порядок надання психіатричної допомоги». Унаслідок цього було вдруге обстежено близько 60 тисяч осіб, засуджених саме за політичні злочини та примусово утримуваних у таких «лікарнях»²⁷⁵. Ця цифра шокує навіть тим, що стосується вона ув'язнених лише на теренах України, тож про загальну кількість на території СРСР можна лише здогадуватися. Серед примусово утримуваних в психлікарнях здебільшого були вчителі, лікарі, інженери, журналісти, митці, священнослужителі, тобто освічені й думаючі люди.

Значних зусиль для об'єднання опозиційного руху на межі 1980-1990-х років доклав український політик, публіцист, літературний критик, діяч руху опору проти зросійщення та національної дискримінації Українського народу, політичний в'язень СРСР – В'ячеслав Чорновіл. Його цілком справедливо визнано провідником українського національно-демократичного визвольного руху в означений період. Він був одним із фундаторів визвольного руху шістдесятників та дисидентів в Україні, заснував та редагував підпільний український часопис «Український вісник», був Членом Української Гельсінської групи. Кілька разів ув'язнений за «антирадянську пропаганду» (1967–1969, 1972–1979, 1980–1988 рр.), перебував у таборах суворого режиму та на засланні. Загалом В. Чорновіл пробув у неволі 17 років²⁷⁶. Однак важкі роки заслання не зламали його дух і волю. Саме він був ініціатором проголошення Декларації про державний суверенітет України 16 липня 1990 р. та Акта проголошення Незалежності України 24 серпня 1991 р.

²⁷⁵ Шейміна Н. В. Використання каральної психіатрії як метод боротьби з інакодумцями (1960 – 1980 рр.) / Н. В. Шейміна [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ru.museum.dp.ua/article0628.html>.

²⁷⁶ В'ячеслав Чорновіл [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A7%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0>

Тож справжні патріоти, сильні постаті, незламні борці за свободу, сформували потужну силу опору тоталітарному режиму, яка виборола нам державність.

Навіть попри тортури, що обчислювалися роками, опозиційний рух вистояв, а його учасники активно долали радянщину, відстоюючи найголовніше – права і свободи людини. Їхня боротьба проти системи й незламність позицій є не просто прикладом нам, – це підґрунтя нашої теперішньої свободи. Дисиденти вистояли, а ми зобов'язані вберегти здобуте, пам'ятаючи слова Л. Лук'яненка, вимовлені під час інтерв'ю журналу «Вітчизна»: **«Немає інтересів вищих за національні. Вони вершина, вищої від якої нема!»**²⁷⁷.

²⁷⁷ Лук'яненко Л. «Немає інтересів вищих за національні. Вони вершина, вищої від якої нема». Інтерв'ю // «Вітчизна», 1991. – № 3. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://exlibris.org.ua/lukjanenko/interview.html>.

РОЗДІЛ 2.

Місцева влада на пострадянському просторі: від диктатури до місцевої демократії?

2.1. Особливості становлення місцевої влади в Україні

За державним устроєм Україна є унітарною парламентсько-президентською республікою. Централізована виконавча влада є особливістю таких держав. Не винятком є й Україна. Для неї є характерною централізована державна влада від «району до столиці» в особі місцевих державних адміністрацій, а поряд з ними діють представницькі органи влади – місцеві ради (обласна, районна, міська, районна у місті (у разі її утворення), селищна, сільська ради та ради об'єднаних територіальних громад) (див. рис. 2.1.1). При міських, селищних, сільських радах та в об'єднаних громадах діють виконавчі комітети, що реалізують і частину делегованих державною повноважень. На рівні областей та районів навпаки – ради делегували частину своїх повноважень місцевим державним адміністраціям, а при них діють виконавчі апарати, що лише забезпечують роботи депутатських корпусів.

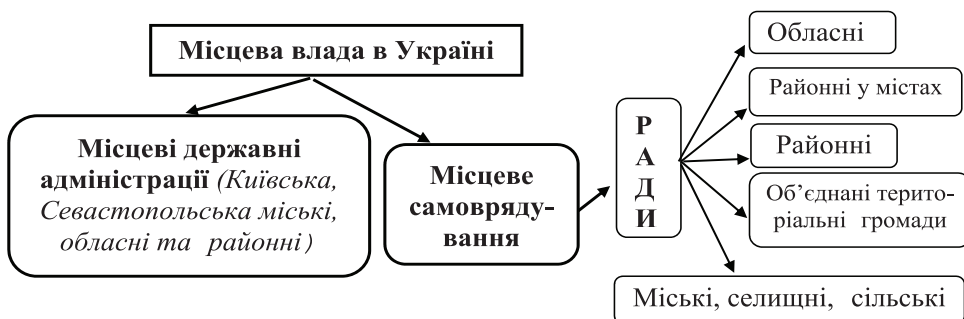


Рис. 2.1.1 Структура місцевої влади в Україні

За адміністративно-територіальним устроєм (АТУ) до складу України входять 24 області та Автономна Республіка Крим (АРК, частина Донецької та Луганської областей нині окуповані Російською Федерацією в результаті гібридної російсько-української війни, де Кремль використовує місцеві сепаратистичні елементи). До складу областей України входять райони та міста обласного значення. Усього в Україні на 1 липня 2016 року 490 сільських районів та 184 міста обласного значення. Серед міст обласного значення виокремлюють 25, які мають районний поділ (найбільші міста – „мільйонери” Київ, Харків, Донецьк, Дніпро, Одеса, та вже мають до мільйона мешканців – Львів, Запоріжжя) і в них нараховується 111 міських районів. Сільські райони включаються в себе сільські ради (що можуть об'єднувати кілька сіл), селищні та міські ради (що можуть об'єднувати селищну чи міську раду і одне або кілька сіл), міста районного значення. Усього на цей час в Україні 831 селище міського типу (діє 729 селищних рад, а інші ввійшли до об'єднаних територіальних громад), 25254 села та 1135 селищ, об'єднаних у 9531 сільську раду (див табл. 2.1.1).

З 2014 року в Українській державі розпочався новий етап становлення місцевого самоврядування. І центр, і регіональні та місцеві еліти вже зрозуміли потребу проведення докорінних реформ у системі місцевої влади: було розблоковано процес децентралізації. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Після чого розпочався процес створення *об'єднаних територіальних громад* – на 1 липня 2016 року виникло 166 утворень, що об'єднали 1953 села та 43 селища, а також 46 міст різного рівня²⁷⁸ (див табл. 2.1.2).

Таблиця 2.1.1

**Адміністративно-територіальний устрій України
(за станом на 1 липня 2016 року без урахування
об'єднаних територіальних громад)**

№ № п/ п	Автономна Республіка Крим, область, місто	Райони		Міста				СМТ	Сільські населені пункти			Ради							
		Сільські	У містах	Всього	Обл. знач.	Рай. знач.	3 рай. поділ.		Всього	Селищ	Сіл	Всього	Район- ні		Міські			Селищні	Сільські
													Сільські	У містах	Всього	Міст обл. знач.	Міст рай. знач.		
1	АРК	14	3	16	11	5	1	56	947	30	917	314	14	3	16	11	5	38	243
2	Вінницька	27		17	6	11		29	1444	123	1321	730	27		17	6	11	28	658
3	Волинська	16		10	4	6		20	966		966	403	16		10	4	6	20	357
4	Дніпропет- ровська	22	18	18	13	5	3	43	1275	50	1225	340	22	15	18	13	5	37	248
5	Донецька	18	21	51	27	24	4	125	1057	190	867	391	17	9	51	27	24	75	239
6	Житомирська	23	2	12	5	7	1	38	1457	19	1438	602	23	2	12	5	7	35	530
7	Закарпатська	13		10	5	5		19	568		568	344	13		10	5	5	19	302
8	Запорізька	20	7	14	5	9	1	20	860	43	817	298	20		14	5	9	20	244
9	Івано- Франківська	14		15	6	9		23	736	20	716	511	14		15	6	9	23	459
10	Київська	25		26	13	13		28	1119	5	1114	678	25		24	12	12	28	601
11	Кіровоград- ська	21	2	9	4	5	1	27	963	14	949	29	21	2	9	4	5	27	370
12	Луганська	18	4	37	14	23	1	107	752	102	650	343	17	4	37	14	23	87	198
13	Львівська	20	6	44	9	34	1	31	1734		1734	688	20		43	9	34	31	594
14	Миколаївська	19	4	9	5	4	1	17	882	71	811	330	19		9	5	4	17	285
15	Одеська	26	4	17	7	10	1	32	1029	23	1006	476	26		17	7	10	31	402
16	Полтавська	25	5	13	6	7	2	19	1629	15	1614	487	25	3	13	6	7	19	427
17	Рівненська	16		10	4	6		16	925	3	922	360	16		10	4	6	16	318
18	Сумська	18	2	15	7	8	1	20	1437	54	1383	429	18		5	7	8	20	376
19	Тернопільська	17		14	4	10		8	760	1	759	464	17		14	4	10	8	425
20	Харківська	27	9	17	7	10	1	60	1658	139	1519	479	27		7	7	10	59	376
21	Херсонська	18	3	9	4	5	1	31	644	80	564	315	18	3	9	4	5	30	255
22	Хмельницька	20		10	6	4		14	938	2	936	412	20		10	6	4	14	368
23	Черкаська	20	2	16	6	10	1	13	813	99	714	568	20		16	6	10	13	519
24	Чернівецька	11	3	10	2	8	1	7	356		356	252	11		10	2	8	7	224
25	Чернігівська	22	2	16	4	12	1	27	1411	51	1360	574	22	2	16	4	12	26	508
26	м. Київ		10	1			1					1			1				
27	м. Севастополь		4	2		1	1	1	29	1	28	11		4	2		1	1	4
	Усього	490	111	438	184	251	25	831	26389	1135	25254	11230	488	47	435	183	250	729	9531

Таблиця 2.1.2

*Адміністративно-територіальний устрій України
(за станом на 1 липня 2016 року –
об'єднані територіальні громади)*

№ № п/п	Автономна Республіка Крим, область, місто	Об'єднані територіальні громади	Міста				СМТ	Сільські населені пункти			Ради об'єднаних територіальних громад					
			Всього	Обл. знач.	Рай. знач.	3 рай. поділ.		Всього	Селищ	Сіл	Всього	Міські				Сільські
												Всього	Міст обл. знач.	Міст рай. знач.	Селищні	
1	Автономна Республіка Крим															
2	Вінницька	2	1		1		13	7	6	2	1		1			1
3	Волинська	6	1		1	2	88		88	6	1		1	2		3
4	Дніпропетровська	16	2		2	3	160	13	147	16	2		2	3		11
5	Донецька	3	1	1		6	58	6	52	3	1	1		1		1
6	Житомирська	10				5	156	1	155	10				5		5
7	Закарпатська	2	1		1		10		10	2	1		1			1
8	Запорізька	6				2	54	1	53	6				2		4
9	Івано-Франківська	4				1	29		29	4				1		3
10	Київська	2				2	7		7	2				2		
11	Кіровоградська	3	3		3		28	2	26	3	3		3			
12	Луганська	2				2	28		28	2				2		
13	Львівська	13	1		1	3	116	1	115	13	1		1	3		9
14	Миколаївська	1					3		3	1						1
15	Одеська	8	2	2		1	95		95	8	2	2		1		5
16	Полтавська	12	2		2	2	176		176	12	2		2	2		8
17	Рівненська	7	1		1		74		74	7	1		1			6
18	Сумська	1					21	1	20	1						1
19	Тернопільська	26	4		4	9	263		263	26	4		4	9		13
20	Харківська	1				1	19		19	1				1		
21	Херсонська	1					14		14	1						1
22	Хмельницька	22	3		3	10	476	3	473	22	3		3	10		9
23	Черкаська	3				2	11	2	9	3				1		2
24	Чернівецька	10	1		1	1	42		42	10	1		1	1		8
25	Чернігівська	5				2	55	6	49	5				2		3
	УСЬОГО:	166	23	3	20	54	1996	43	1953	166	23	3	20	48	95	

Водночас слід зупинитися на оцінці нинішнього стану нормативно-правового забезпечення місцевого управління та його генези.

Місцева влада в Україні на рівні областей представлена обласними (місцевими) державними адміністраціями (ОДА) та обласними радами. Аналогічно і на рівні районів, де діють районні державні адміністрації (РДА) та районні ради. Місцеві адміністрації представляють вертикаль державної виконавчої влади, обласні ж та районні ради представляють спільні інтереси територіальних громад. Голови ОДА призначаються Президентом України за погодження з Кабінетом Міністрів України. Такий же механізм призначення і голів РДА. Проте питаннями добору кадрів для пропозицій на посади в РДА в Адміністрацію Президента України вже займається ОДА, в основному голова ОДА.

Щодо організаційно-правового генезису місцевого самоврядування як основи місцевої влади в Україні. Місцеве самоврядування в Україні має досить тривалу і драматичну історію. Воно пройшло довгий шлях розвитку від появи як перших спроб міського самоврядування середніх віків і часів Козацької республіки, до практично повного занепаду після приєднання України Росією і знищення Гетьманщини. Проте відбулося відновлення прав міських громад на самоуправління в останні роки Російської імперії, коли в другій половині XIX ст. почався процес відродження самоврядування шляхом проведення земської реформи. Органами місцевого самоуправління в містах стали міські думи. Становлення цього суспільного інституту пов'язується з наділенням міст Магдебурзьким правом, коли населення звільнялося від юрисдикції урядової адміністрації і йому надавалася право самоуправління на корпоративній основі. Дальшого розвитку місцевого самоуправління надало ухвалення Конституції Пилипа Орлика, яка писалася козацькою старшиною і була прийнята козаками.

Спробу впровадження широких демократичних основ місцевого самоврядування було зроблено в часи Української Народної Республіки, коли запроваджувалася система громад, волостей, повітів

²⁷⁸ Україна. Число адміністративно-територіальних одиниць [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/zakon/new /NEWSAIT/ADM/d01.rtf>.

та регіональних органів самоуправління, яким надавалося право самостійно вирішувати свої справи. Однак поразка УНР завершилася повним знищенням будь-якої згадки про місцеве самоврядування за радянських часів. Саме в період існування України як радянської республіки у складі СРСР навіть сам вислів «місьцеве самоврядування» як форми самоорганізації територіальних громад чи колективів було вилучено з ужитку. Радянська ж влада вважалася найдемократичнішою і здобутком «соціалістичного суспільства», а ще мала назву «народовладдя», хоча формувалася і керувалася винятково Комуністичною партією (КПРС), не допускаючи будь-якої опозиції. Можна стверджувати, що розвиток місцевого самоврядування з приходом комуністичної влади припинився і тільки в 90-х роках ХХ століття з проголошенням незалежності України настав період відновлення української державності на демократичних засадах, що дало значний поштовх розвитку місцевого самоврядування.

Щодо новітніх підходів до розкриття змісту «місцевого самоврядування», то вони, як правило, спираються на нормативне визначення, що міститься в Європейській Хартії місцевого самоврядування: «Місьцеве самоврядування означає право і спроможність місцевої влади, у межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом»²⁷⁹.

З цього визначення випливає, що об'єктом місцевого самоврядування постає частка громадських (у т.ч. державних) справ, яку становлять питання місцевого значення, що мають локально-територіальний характер і виникають у процесі функціонування територіальної громади. Ці питання носять комплексний характер,

²⁷⁹ Європейська Хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://te.zavantag.com/docs/7370/index-36956.html>]

оскільки пов'язані з реалізацією інтересів членів територіальної громади в усіх сферах місцевого життя: економіка, освіта, культура, громадський порядок тощо, а їх перелік, як правило у вигляді предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування, визначається Конституцією та законами держави.

Суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада – населення, яке проживає в межах відповідного населеного пункту чи іншої самоврядної території і реалізує своє право на здійснення місцевого самоврядування безпосередньо або через діяльність утворених нею органів місцевого самоврядування.

Таким чином, місцеве самоврядування являє собою специфічне соціальне явище – це самостійна форма народовладдя, і воно відрізняється від державної влади за низкою ознак: *по-перше*, місцеве самоврядування – це особлива форма публічної влади, яка має принципово інший характер ніж влада державна. Так, якщо державна влада характеризується суверенітетом (верховенством, самостійністю та незалежністю), то місцеве самоврядування – це влада підзаконна, яка діє в межах та в порядку, визначених законом; *по-друге*, сфера компетенції місцевого самоврядування порівняно з державною владою досить обмежена. Як правило, її становлять лише питання місцевого значення, які пов'язані із задоволенням повсякденних потреб населення, та обмежене коло питань загальнодержавного значення, повноваження щодо вирішення яких делегуються органам місцевого самоврядування; *по-третє*, місцевого самоврядування – це публічна влада територіального колективу, вона носить локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, у той час, як державна влада – це влада всього народу, вона поширюється на всю державну територію.

Слід наголосити, що особливий характер місцевого самоврядування не означає його повної автономності в державі відносно державної влади. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і віднаходить свій прояв у тому, що, *по-перше*, і місцеве самоврядування, і державна влада мають єдине джерело –

народ (це зазначено в частині першій статті 5 Конституції України), а *по-друге*, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (стаття 143 Конституції України), і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади. Хартію була підписано Україною 6 листопада 1996 року, а ратифіковано Законом України № 452/97-ВР від 15 липня 1997 року²⁸⁰.

Побудова в Україні громадянського суспільства, демократичної правової держави з верховенством права, пріоритетом прав людини, поділом влади на законодавчу, виконавчу та судову супроводжується становленням і розвитком місцевого самоврядування. «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування», – зазначено в Конституції України²⁸¹.

В Україні місцеве самоврядування постає як багатогранне політико-правове явище і як об'єкт конституційно-правового регулювання як:

- засади конституційного ладу в Україні, тобто є одним із найважливіших принципів організації та функціонування влади і суспільства загалом, і в державі зокрема, а також – необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу;

- специфічної форми народовладдя (стаття 5 Конституції України);

- права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Минуле 25-річчя стало визначальним у становленні Української держави як демократичної і незалежної, одним з наріжних каменів якої є місцеве самоврядування. Хоча пошук нової моделі влади, яка відповідала б демократичним вимогам, почався ще до встановлення незалежності України, коли 1989 року було ухвалено Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування та місцевого господарства»²⁸². Демократизація суспільного життя

²⁸⁰ Закон України «Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування. /Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, N 38, ст.249.

²⁸¹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

передбачала реалізацію принципів самоуправління, самофінансування, самозабезпечення на місцях. Положення цього закону, відомі світові, проте європейські демократичні вимоги сприяли створенню та адаптації законодавства про місцеве самоврядування на теренах України. Так, у грудні 1990 року Верховною Радою України було ухвалено Закон УРСР «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування», який став правовою декларацією про відновлення місцевого самоврядування в Україні за концепцією «муніципального дуалізму»²⁸³. На таких позиціях було досягнуто згоди суспільно-політичних сил і закладено підвалини того універсального інституту, яким є місцеве самоврядування. Згідно з першим Законом, що присвячений розвитку місцевої демократії, почалася ліквідація радянської моделі організації влади та перехід до місцевого самоврядування. Місцевим радам було надано статус юридичної особи та представницьких органів державної влади. Законодавчо визначено виключні повноваження місцевих рад з можливістю їх демократичного перерозподілу в галузі господарського і соціально-культурного будівництва з урахуванням демографічних, територіальних, економічних умов і національних особливостей на місцях.

Значним досягненням можна вважати скасування підпорядкування рад та їх виконавчих комітетів по вертикалі, забезпечення фундаментальних засад самоврядування, таких як виборність, участь громадян, самостійність у вирішенні питань місцевого значення. Деякі фахівці вважають цей Закон найбільш демократичним у сфері самоврядування, оскільки голів обласних і районних рад обирали прямим голосуванням, а ради всіх рівнів мали власні виконавчі комітети.

Ради стали суб'єктами комунальної власності з правом розпоряджання нею від імені населення відповідних територіальних

²⁸² Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 09.04.1990 року № 1417-I [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v_1417400-90].

²⁸³ Закон УРСР «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування» від 06.12.1990 року № 533-XII [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T053300.html.

одиниць, що сприяло становленню правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії місцевих рад як органів місцевого самоврядування. Місцеві бюджети було вилучено з державного бюджету, чітко визначено перелік тих доходів, за рахунок яких мала формуватися доходна частина місцевих бюджетів, значно розширені права відповідних рад щодо їх затвердження та виконання на відміну від наступних законів про місцеве самоврядування. Місцеві ради було уповноважено встановлювати місцеві податки, збори, штрафи та їх розміри, оголошувати місцеві позики тощо. До переваг Закону слід віднести можливість визначити самостійно шляхом референдуму базовий рівень місцевого самоврядування у сільських районах. Тобто за взаємною згодою відповідних рад та з урахуванням інтересів населення адміністративно-територіальної одиниці, що мають спільний адміністративний центр, могли об'єднатися в одну. Це один з найбільш простих шляхів вирішення проблем оптимізації територіальних громад у сільській місцевості, принципи якого можна було б використати при оптимізації сучасного адміністративно-територіального поділу. Було забезпечено верховенство ради як органу місцевого самоврядування, що представляє відповідну територіальну громаду та здійснює від імені та за її дорученням усі функції місцевого самоврядування. Рада мала право вирішувати будь-яке питання, віднесене законами України до відання місцевого самоврядування відповідного рівня, а її виконавчі органи – вирішувати ці ж питання, крім тих з них, які повинні вирішуватися виключно на пленарних засіданнях відповідної ради.

Однак, на той час, законодавчо не було втілено чітких принципів розмежування повноважень, що відіграло негативну роль у запровадженні місцевого самоврядування. Деякі ради вважали за доцільне здійснення оперативного управління вирішенням місцевих питань. Далеко не повністю були з'ясовані фінансові засади самоврядування, що послабили реальність влади.

Наступний етап розвитку місцевого самоврядування в Україні здійснювався в умовах впровадження принципу розподілу влади й трансформації форми державного правління країни в президентсько-парламентську республіку. Запроваджене організаційне відо-

кремлення місцевих рад від системи органів державної влади (роздержавлення) та конституювання їх тільки як органів місцевого самоврядування. Тобто на зміну принципам «муніципального дуалізму», які критикувала демократична опозиція, ідейно-теоретичною основою законодавства стала «громадівська» теорія місцевого самоврядування. Її положення втілено в Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 року, яким було запроваджено систему місцевого і регіонального самоврядування²⁸⁴.

Сфера місцевого самоврядування зосереджувалася лише в селах, селищах та містах, де, на думку законодавців, членів територіальної громади об'єднували спільні інтереси, що й визначило коло функцій і повноважень відповідних органів місцевого самоврядування. У районах і областях управління здійснювали місцеві державні адміністрації на чолі з представниками Президента України. Тобто в процесі роздержавлення рад виник інститут представника Президента. На цьому етапі тільки ради базового рівня (сільські, селищні, міські) набули всіх ознак органів місцевого самоврядування. Районні, обласні, а також Київська і Севастопольська міські ради діяли поряд із державними адміністраціями, яким були надано повноваження виконавчих органів рад. Ці ради поступово втратили автономність своєї діяльності і перетворилися на представницькі органи регіонального самоврядування.

У скрутному становищі опинилися сільські й селищні ради базового рівня місцевого самоврядування. Через недостатність фінансових, людських та матеріальних ресурсів рівня розвитку своїх територій вони здебільшого виявилися неспроможними самостійно виконувати повноваження органів місцевого самоврядування без відповідної допомоги районної ради. Останні ж знаходилися у фактичній залежності від відповідних районних державних адміністрацій. Саме вони й надавали фінансову допомогу у вирішенні питань місцевого значення.

²⁸⁴ Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 року № 533-XII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/533-12>.

Зміни виявилися позитивними для міст зі значним економічним потенціалом, що мали необхідні ресурси для організаційної та матеріально-фінансової автономії. Проте тут почали виникати гострі конфлікти між радами обласних центрів та обласними державними адміністраціями за реальне верховенство. Із зазначених причин запроваджену систему організацію державної виконавчої влади та місцевого самоврядування піддавали гострій критиці, а вихід вбачали або у відновленій системі рад у її попередньому вигляді з невірою в можливості місцевого самоврядування взагалі, або президентської адміністративної вертикалі з наданням виконавчих функцій місцевим державним адміністраціям.

Пошук конституційної моделі територіальної організації влади тривав і під час роботи над проектом Конституції 1993 року. У лютому 1994 року, напередодні виборів, Верховна Рада України ухвалила Закон України (ЗУ) «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», за яким відновлювалася на рівні обласних, районних, Київської і Севастопольської міських рад стара система рад. Їм надавалися функції органів державної влади і самоврядування, замість поглиблення комунальної реформи²⁸⁵. У цьому ж місяці було ухвалено ЗУ «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад» від 24.02.1994 року № 3996-XII, за яким було проведено прямі вибори їх голів із скасуванням Закону про представника Президента²⁸⁶.

У новому складі Верховна Рада ухвалила ЗУ «Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні» від 18 травня 1995 року № 299/95-ВР, що став складовою Конституційного договору між Верховною Радою України і Президентом України, укладеного 8 червня 1995 року²⁸⁷. Знову було відновлено систему організації державної

²⁸⁵ Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 03.02.1994 року № 3917-XII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3917-12>.

²⁸⁶ Закон України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад» від 24.02.1994 року № 3996-XII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3996-12>.

²⁸⁷ Закон України «Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні» від 18 травня 1995 року.- № 299/95 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/723/95>.

влади і місцевого самоврядування на місцях із збереженням місцевого самоврядування лише на рівні сіл, селищ і міст. У районах і областях, містах Києві і Севастополі було створено та почали діяти місцеві державні адміністрації як органи державної виконавчої влади. Ради цього рівня вважалися представницькими органами без власного виконавчого апарату з делегуванням суттєвих обов'язків повноважень відповідним державним адміністраціям. З 1995 року голови обласних рад уже не були монопольними керівниками регіонів. Фактична влада в регіонах належала головам державних адміністрацій згідно з Конституційною угодою. Такі зміни відбулися за підтримки регіональних лідерів, які автоматично були призначені на посади керівників відповідних адміністрацій.

Зрештою, у Конституції України 1996 року було закріплено сучасну модель місцевого самоврядування як елемент демократичного конституційного ладу держави (до цього часу інститут місцевого самоврядування конституційно не визначався). Відповідно до статті 5 Конституції України «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування»²⁸⁸.

Стаття 7 Конституції трактує, що в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування, тобто держава не тільки визнає та гарантує його на рівні Основного Закону, а й розглядає місцеве самоврядування як фундаментальну засаду устрою держави та суспільства. Місцеве самоврядування (стаття 140) є правом територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селищ та міст – самостійно вирішувати питання місцевого значення на підставі Конституції та законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Загальні засади функціонування органів місцевого самоврядування та обрання його головних посадових осіб викладено в статті 141 Конституції України. Матеріальною основою місцевого самоврядуван-

²⁸⁸ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

ня, як зазначено в статті 142, є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, кошти, земля, природні ресурси, що є власністю територіальних громад, сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад²⁸⁹. *Територіальна громада села, селища, міста або утворені ними органи, відповідно до статті 143:*

- управляють майном, що є в комунальній власності;
- затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання;
- затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць та контролюють їх виконання;
- визначають, передбачені законом, місцеві податки та збори;
- забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів;
- утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації й установи, здійснюють контроль за ними;
- здійснюють інші повноваження, передбачені чинним законодавством.

Обласні та районні ради виконують аналогічні функції на своєму рівні.

Органи місцевого самоврядування (стаття 144) в межах повноважень, передбачених законом, ухвалюють рішення, які є обов'язковими до виконання на певній території. Цей принцип є важливою гарантією, закріпленого Основним Законом, права територіальної громади на місцеве самоврядування, тобто на самостійне вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України. Відповідно до частини другої статті 144 Конституції рішення органів місцевого самоврядування можуть зупинятися з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. Зупиняти дію актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у визначеному порядку, з одночасним зверненням до суду, мають право місцеві державні адміністрації, на які, відповідно до статті 119 Конституції, покладається її виконання та законів України, актів Президента України, Кабінету

²⁸⁹ Там само.

Міністрів України, інших органів виконавчої влади, законності та правопорядку, дотримання прав і свобод громадян на відповідній території. Захист місцевим самоврядуванням своїх законних прав та інтересів, відповідно до статті 145, здійснюється у судовому порядку²⁹⁰. У питаннях місцевого самоврядування Конституція України є досить гнучким політико-правовим документом: чимало питань становлення та розвитку місцевого самоврядування залишає для регулювання окремими законами.

1997 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280/97-ВР²⁹¹, що забезпечує повноцінне самоврядування лише на рівні територіальної громади села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста. *До основних принципів місцевого самоврядування*, відповідно до Закону, який є найважливішими ознаками будь-якої демократичної держави, належить:

– народовладдя: носієм суверенітету й єдиним джерелом влади в Україні є народ, що здійснює її безпосередньо та через органи державної влади й органи місцевого самоврядування;

– законність в організації та діяльності інституцій місцевого самоврядування, що забезпечується чинним законодавством України;

– гласність, що забезпечує відкритий характер діяльності органів місцевого самоврядування і систематичну інформацію населення про неї;

– колегіальність, що означає таку організацію та функціонування відповідного колективного органу, до складу якого входить певна кількість осіб, вибраних персонально у визначеному законом порядку, і питання, що належать до його компетенції, вирішуються більшістю голосів на засадах колективного обговорення;

– поєднання місцевих і державних інтересів, що відбувається внаслідок реалізації спільних зусиль органів місцевої влади;

²⁹⁰ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

²⁹¹ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280/97-ВР. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

– виборність: органи місцевого самоврядування формуються шляхом вільних виборів, що здійснюються на основі загального, рівного, прямого виборчого права таємним голосуванням терміном на 4 роки;

– правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених чинним законодавством;

– підзвітність та відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами;

– державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування, що виявляється в наданні територіальним громадам та їх органам владно-управлінських повноважень згідно зі статтею 7 Основного Закону;

– судовий захист прав місцевого самоврядування, відповідно до статті 145 Конституції України²⁹².

На рівнях району та області більшість владно-управлінських повноважень делегується радами відповідним державним адміністраціям. У подальшому законодавство про місцеве самоврядування поповнилося актами, що суттєво не змінювали модель місцевого самоврядування як елемента демократичного конституційного ладу держави. Це стосується ЗУ «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14.01.1998 № 14/98-ВР²⁹³, «Про столицю України – місто-герой Київ»²⁹⁴, «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 року № 586-XIV²⁹⁵.

Ситуація на сьогодні не дає підстав для високої оцінки результативності запровадження місцевого самоврядування. Адміністративно-командна система ще далеко не повністю відійшла в минуле. На нашу думку, певні негаразди функціонування самоврядних

²⁹² Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280/97-ВР. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

²⁹³ Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14.01.1998 року № 14/98-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/14/98-вр>

²⁹⁴ Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 № 401-XIV [Електронний ресурс] – Режим допуску: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/401-14>.

²⁹⁵ Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 року № 586-XIV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

структур пов'язані не лише із специфікою їх взаємовідносин із місцевими органами державної виконавчої влади, недосконалістю правової бази, що не відповідає міжнародним стандартам, а й з іще доволі низькою ефективністю дій самих рад та їх депутатів. Певною мірою, друге пов'язане з першим, але, є всі підстави вважати, що не всі резерви вичерпано і, навіть за сучасних умов, навіть не змінюючи чинної моделі територіальної організації влади, депутати місцевих рад могли б діяти більш ефективно і з користю для членів територіальних громад.

Десятиліття після проголошення державної незалежності України (1991-2000 рр.) стало визначальним у становленні Української держави як демократичної і незалежної. Упродовж цього часу досить стрімко розвивалися як місцеве самоврядування, так і його правове забезпечення. Головним надбанням десятиліття є те, що Українська держава стала достеменним фактом, й ідею місцевого самоврядування було визнано однією з ключових державотворчих ідей при створенні незалежної Української держави. У Конституції і чинному законодавстві України щодо місцевого самоврядування сформовано і закріплено українську модель місцевого самоврядування. Наступний позитивний факт – приєднання України до Європейської Хартії місцевого самоврядування та ратифікація її повним обсягом.

2002 року було ухвалено нову редакцію Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», який став базовим для ефективної депутатської діяльності кожного обранця територіальної громади, проте, водночас, не створював відповідних матеріальних умов для його діяльності. Депутатська діяльність на рівні місцевих рад так і залишалася в Україні «навантаженням на громадських засадах»²⁹⁶. Відповідно до статті 2 цього Закону України депутат розглядається як «представник інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад, який відповідно до Конституції України і закону про місцеві вибори обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на строк, вста-

²⁹⁶ Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 № 93-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

новлений Конституцією України» і як «... як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування»²⁹⁷.

Якщо вважати, що конституційну модель місцевого самоврядування в Україні змінити досить вірогідно у зв'язку з задекларованими прагненнями влади проведення політичної та адміністративно-територіальної реформ, то для усунення розбіжностей між вимогами Європейської Хартії місцевого самоврядування і конституційною моделлю слід на районному та обласному рівнях припинити практику делегування самоврядних повноважень, створити власні виконавчі органи, унести зміни до чинної Конституції. Надбанням є й те, що в країні сформувалася досить розгалужена система державних, громадських, напівгромадських організацій, що працюють у напрямку розвитку і підтримки місцевого самоврядування в усіх його проявах. Це насамперед асоціації, що відстоюють (лобіюють) інтереси певних структур місцевого самоврядування, а також Асоціація міст України, Асоціація сільських, селищних і міських рад, Асоціація місцевих і регіональних рад, у якій представлений обласний та районний рівень рад та ін. Безумовно, активність і дієвість таких структур непостійна і визначається передусім ресурсами, які вдається мобілізувати для їх діяльності. У цілому ж діяльність всіх цих різнопланових структур щодо місцевого самоврядування слід вважати корисною. Крім того, в Україні навколо ідеї місцевого самоврядування сформувалася досить стала неформальна спільнота людей, що складається з діячів центральної і місцевих влад, науковців та освітян, лідерів громадських організацій та ін.

Після Революції Гідності (2013-2014 рр.) розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року за № 333-р було схвалено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», яка виокремлює

²⁹⁷ Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 № 93-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

проблеми, що потребують негайного розв'язання. І хоча «в Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську Хартію місцевого самоврядування, ухвалено низку базових нормативно-правових актів, що створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування, проте від часу затвердження Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, потрібного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Починаючи з 1991 року, чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються

за рахунок коштів державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території. Збереження диспропорційності АТУ як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста в складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади. *На цей час ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми:*

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;
- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- складна демографічна ситуація в більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);
- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх

прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

– зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

– корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

– надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

– відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Зазначені проблеми ускладнюються внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

Метою цієї Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад²⁹⁸.

²⁹⁸ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України: від 1 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

Після ухвалення ВРУ Законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»²⁹⁹ та «Про співробітництво територіальних громад»³⁰⁰ розпочався початковий етап процесу децентралізації місцевої влади. І розпочався він якраз з рівня територіальних громад.

Стало актуальним питання міжмуніципальної співпраці, оскільки, на думку багатьох практиків і науковців, – запровадження такої співпраці стало б першим кроком до перспективного укрупнення громад або ефективною формою співпраці й альтернативою «добровільно-примусового» об'єднання для тих громад, що категорично виступають проти юридичної ліквідації (чи укрупнення) їх територіальних громад. Концепція співробітництва територіальних громад являє собою інструмент для економічно обґрунтованого надання публічних послуг³⁰¹.

Муніципальне співробітництво (МС) є одним з інноваційних підходів у реалізації державної регіональної політики, постає порівняно новою формою місцевого та регіонального самоврядування. МС являє собою відносини між двома або кількома органами місцевого самоврядування, що мають статус юридичних осіб та певну політичну, юридичну та фінансову автономію (відповідно до ЄХМС)³⁰². МС є особливо характерним для країн з децентралізованою системою влади.

11-12 червня 2015 року у м. Полтава відбулися слухання Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування спільно з Полтавською обласною радою та Полтавською ОДА. Предметом слухань було реалізація ЗУ «Про співробітництво територіальних

²⁹⁹ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 р.: за станом на 13 січня 2016 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

³⁰⁰ Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 18 червня 2014 р.: за станом на 01 травня 2015 року [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

³⁰¹ Міжмуніципальне співробітництво: Збірник нормативно-правових та інформаційно-аналітичних документів / За заг. редакцією Журавля Т. В. – Київ, 2015. – С. 4.

³⁰² Міжмуніципальне співробітництво: Збірник нормативно-правових та інформаційно-аналітичних документів / За заг. редакцією Журавля Т. В. – Київ, 2015. – С. 11.

громад». Полтавці продемонстрували кращі практики міжмуніципальної співпраці, що були реалізовані за підтримки Уряду Німеччини в межах проекту «Реформа управління на Сході України» (GIZ). Серед кращих практик такі проекти: Придбання сміттєвоза та контейнерів для поліпшення матеріально-технічної бази громад – спільний крок до чистого довкілля Пирятинського краю; «Сміттєва» революція в громадах м. Червонозаводське, с. Токарі та с. Піски як приклад вдалого співробітництва територіальних громад; Красиве село. Облаштування місць збору твердих побутових відходів та придбання контейнерів для сміття на території трьох сільських громад Полтавського району; Міжмуніципальне співробітництво: цілеспрямований соціальний захист громадян. Реконструкція та дооснащення Решетилівського трудового архіву – шлях до поліпшення обслуговування населення та енергозбереження; оновлення життя Семенівської місцевої пожежної охорони (на базі с. Оболонь Полтавської області) – запорука безпечної життєдіяльності сільських громад.

На слуханнях було зазначено, що нині, з ухваленням ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад»³⁰³ та «Про співробітництво територіальних громад»³⁰⁴ у територіальних громадах можливість на альтернативній основі визначати шляхи вирішення своїх проблем або через укрупнення або МС. Проте, обидва закони є недосконалими і ще потребують змін. В останньому Законі закладено недосконалі норми щодо ініціювання та розвитку співробітництва, термінів підготовки висновків на пропозицію співпраці громадою що її отримала, на нашу думку, й замалий перелік напрямів (сфер) співпраці територіальних громад (надання адміністративних послуг). Можливо, через ці проблеми та відсутність належної поінформованості й зацікавлення станом на травень 2015 року до реєстру договорів про співробітництво

³⁰³ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 р.: за станом на 13 січня 2016 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

³⁰⁴ Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

територіальних громад внесено лише 17 договорів з 5 областей України (Полтавщина – 5 договорів). У впровадженні МС в сферу місцевого самоврядування варто використовувати законодавчий і організаційний досвід європейських країн (Франція, Німеччина, Швеція, Швейцарія та ін.), для яких вона вже стала життєвою потребою територіальних громад.

Ефективним інструментом формування місцевої влади є проведення виборів до місцевих рад, уключаючи обласний, районний рівень та рівень територіальних громад.

Розглянемо еволюцію місцевих виборів у незалежній Україні.

Місцеві вибори 1994 року. Вибори проводилися відповідно до Закону України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» від 24.02.1994 № 3996-ХІІ³⁰⁵. Відповідно до Закону місцеві вибори проводилися за мажоритарною виборчою системою по одномандатних виборчих округах. «Вибори голови Ради проводяться виборцями, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, по єдиному одномандатному виборчому округу. Голови районних у містах Рад обираються відповідними Радами з числа депутатів цих Рад». Право ж висування кандидатів належало громадянам України, які мали право голосу, реалізовувалося ними як безпосередньо на зборах (сходах) громадян, так і через політичні партії, рухи, їх виборчі блоки, громадські організації, зареєстровані відповідно до законодавства, і трудові колективи у порядку, визначеному Законом.

Кількість виборчих округів для виборів депутатів сільської, селищної, районної, міської, районної у місті, обласної Ради визначається відповідною Радою не пізніше як за 85 днів до дня виборів. При цьому кількість виборчих округів по виборах депутатів не може перевищувати для:

– сільських і селищних Рад з чисельністю населення до 3 тисяч чоловік – 15, понад 3 тисячі чоловік – 20;

³⁰⁵ Закон України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» від 24.02.1994 року № 3996-ХІІ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3996-12>.

- районних Рад районів з чисельністю населення до 50 тисяч чоловік – 20, понад 50 тисяч чоловік – 30;
- міських і районних у містах Рад з чисельністю населення до 100 тисяч чоловік – 25, понад 100 тисяч чоловік – 30;
- міських Рад міст з районним поділом з чисельністю населення до 500 тисяч чоловік – 50, понад 500 тисяч чоловік – 75;
- обласних Рад областей з чисельністю населення до 1,5 мільйона чоловік – 60, понад 1,5 мільйона чоловік – 75.

Відповідно до п. 2-3 статті 46 виборчого Закону обраним вважається кандидат у депутати, який одержав на «виборах найбільшу порівняно з іншими кандидатами кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, але не менш як 10% голосів виборців, унесених до списку виборців. Кандидат на посаду голови Ради вважається обраним при дотриманні вимог, передбачених для кандидата в депутати, за умови, якщо за нього проголосувало не менш як 25% виборців, унесених до списку виборців. У разі, коли по виборчому округу (території Ради) балотувався один кандидат, він вважається обраним, якщо кількість голосів, поданих за нього, більша кількості голосів, поданих проти нього». ... «Вибори депутатів, голови Ради визнаються такими, що не відбулися, якщо в них взяло участь менше половини від загальної кількості виборців, унесених до списків виборців, а також у зв'язку з вибуттям усіх зареєстрованих по округу (території Ради) кандидатів³⁰⁶.

Наступні місцеві вибори 1998 року проводилися за мажоритарною виборчою системою, проте за різними моделями (є одномандатні й багатомандатні округи). Вибори депутатів сільської, селищної, міської, районної у місті ради проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по одномандатних виборчих округах, на які поділяється вся територія відповідно села, селища, міста, району в місті. Вибори сільського, селищного, міського голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по єдиному одномандатному виборчому

³⁰⁶ Закон України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» від 24.02.1994 року № 3996-XII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3996-12>.

округу, межі якого збігаються з межами села, селища, міста. Вибори ж депутатів районної та обласної ради проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по багатомандатних виборчих округах, межі яких збігаються з межами відповідних сіл, селищ, міст районного значення, які є адміністративно-територіальними одиницями, що входять до складу цього району. Для обласної ради – по виборчих округах, межі яких збігаються відповідно з межами районів та міст обласного значення, що входять до складу цієї області³⁰⁷.

Загальний склад сільської, селищної, міської, районної у місті ради має становити в адміністративно-територіальних одиницях з *чисельністю населення*:

- 1) до 3 тисяч – від 15 до 25 депутатів;
- 2) до 5 тисяч – від 20 до 30 депутатів;
- 3) до 20 тисяч – від 25 до 35 депутатів;
- 4) до 50 тисяч – від 30 до 45 депутатів;
- 5) до 100 тисяч – від 35 до 50 депутатів;
- 6) до 250 тисяч – від 40 до 60 депутатів;
- 7) до 500 тисяч – від 50 до 75 депутатів;
- 8) до 1 мільйона – від 60 до 90 депутатів;
- 9) понад 1 мільйон – від 75 до 120 депутатів.

Загальний склад районної ради визнався з урахуванням кількості територіальних громад адміністративно-територіальних одиниць, що входять до складу району. Територіальні громади в межах району повинні мати в районній раді рівну кількість депутатських мандатів. При цьому в разі наявності в районі до 10 (включно) територіальних громад кожна територіальна громада має бути представлена в районній раді не менш як 4 депутатами, від 11 до 30 (включно) – 3 депутатами, понад 30 – 2 депутатами. Загальний склад районної ради не повинен перевищувати 120 депутатів.

Загальний склад обласної ради визначався з урахуванням кількості районів, міст обласного значення, що входять до складу облас-

³⁰⁷ Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14.01.1998 року № 14/98-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/14/98-вр>.

ті. Райони, міста обласного значення повинні були мати в обласній раді рівну кількість депутатських мандатів. При цьому в разі наявності в області до 15 (включно) районів, міст обласного значення кожний район, місто обласного значення має бути представлено в обласній раді не менш як 4 депутатами, від 16 до 30 (включно) – 3 депутатами, понад 30 – 2 депутатами. При цьому загальний склад обласної ради не мав перевищувати 200 депутатів.

Місцеві вибори 2002 року теж проводилися на мажоритарній основі на тій же законодавчій основі що і 1998 року.

2006 року місцеві вибори (за винятком сільських, селищних рад) вже проводилися на пропорційній основі – що дало реальну можливість реального залучення до участі в роботі самоврядування політично найактивніших і найавторитетніших громадян відповідної місцевості, унеможливити засилля рад «весільними генералами»: керівниками різного рівня, а особливо представниками виконавчої влади, які для отримання мандату часто використовують всю повноту адміністративного тиску на виборців. Під час цих виборів депутатські корпуси обласних, районних, міських рад були значно оновлені, але в той же час і заполітизовані, оскільки визначальну роль у формуванні обласних, міських та районних рад мали відігравати місцеві осередки політичних партій.

Вибори проводилися на основі ухваленого Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 06.04.2004 № 1667-IV³⁰⁸. Відповідно до цього Закону вибори депутатів сільських, селищних рад та їх голів (а також міські голови) проводилися за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється вся територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища. Вибори голів громад теж проводилися в одномандатних округах, межі яких збігалися з межами села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, міста

³⁰⁸ Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 06.04.2004 № 1667-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1667-15>.

згідно з чинним адміністративно-територіальним устроєм.

Вибори ж депутатів АРК, обласних, районних, міських рад проводилися за пропорційною системою: депутати обиралися за виборчими списками кандидатів у депутати (далі – виборчі списки) від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному окрузі, межі якого збігалися з межами АРК, області, району чи міста згідно з чинним адміністративно-територіальним устроєм.

Цей Закон визначав і чисельність депутатського корпусу кожної з місцевих рад. *Загальний склад сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради має становити при чисельності:*

- 1) до 1 тисячі жителів – від 12 до 15 депутатів включно;
- 2) від 1 тисячі до 3 тисяч жителів – від 16 до 26 депутатів включно;
- 3) від 3 тисяч до 5 тисяч жителів – від 20 до 30 депутатів включно;
- 4) від 5 тисяч до 20 тисяч жителів – від 30 до 36 депутатів включно;
- 5) від 20 тисяч до 50 тисяч жителів – від 30 до 46 депутатів включно;
- 6) від 50 тисяч до 100 тисяч жителів – від 36 до 50 депутатів включно;
- 7) від 100 тисяч до 250 тисяч жителів – від 40 до 60 депутатів включно;
- 8) від 250 тисяч до 500 тисяч жителів – від 50 до 76 депутатів включно;
- 9) від 500 тисяч до 1 мільйона жителів – від 60 до 90 депутатів включно;
- 10) від 1 млн. до 2 мільйонів жителів – від 76 до 120 депутатів включно;
- 11) понад 2 мільйони жителів – від 76 до 150 депутатів включно.

Місцеві вибори 2010 року вже проходили за змішаною виборчою системою, відповідно до нового Закону про місцеві вибори. Вибори депутатів сільських, селищних рад проводилися за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих

округах, на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища. Вибори ж депутатів Верховної Ради АРК, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою, *за якою:*

1) половина від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обиралася за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті;

2) половина від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обиралася за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах (далі – одномандатні мажоритарні виборчі округи), на які поділяється територія відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті.

Вибори сільських, селищних, міських голів проводилися за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, межі якого збігалися з межами відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися в сільську громаду), селища, міста згідно з чинним адміністративно-територіальним устроєм³⁰⁹.

Рішення про загальний склад (кількість депутатів) АРК, Київської, Севастопольської міської ради, обласних, районних у містах, районних, міських рад приймалося відповідними радами поточного скликання не пізніш як за 50 днів до дня місцевих виборів. Загальний склад (кількість депутатів) сільської, селищної, міської, районної у місті ради *має становити при чисельності:*

1) до 1 тисячі жителів – від 12 до 16 депутатів включно;

2) від 1 тисячі до 3 тисяч жителів – від 16 до 20 депутатів включно;

³⁰⁹ Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10.07.2010 року № 2487-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2487-17>.

3) від 3 тисяч до 5 тисяч жителів – від 20 до 30 депутатів включно;

4) від 5 тисяч до 20 тисяч жителів – від 30 до 36 депутатів включно;

5) від 20 тисяч до 50 тисяч жителів – від 36 до 46 депутатів включно;

6) від 50 тисяч до 100 тисяч жителів – від 36 до 50 депутатів включно;

7) від 100 тисяч до 250 тисяч жителів – від 40 до 60 депутатів включно;

8) від 250 тисяч до 500 тисяч жителів – від 50 до 76 депутатів включно;

9) від 500 тисяч до 1 мільйона жителів – від 60 до 90 депутатів включно;

10) від 1 млн. до 2 мільйонів жителів – від 76 до 120 депутатів включно;

11) понад 2 мільйони жителів – від 76 до 150 депутатів включно.

Загальний склад (кількість депутатів) районної ради визначалося із урахуванням кількості сіл (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися в територіальну громаду), селищ, міст районного значення, що входять до складу відповідного району, для забезпечення рівного представництва кожної територіальної громади у відповідній районній раді незалежно від чисельності такої територіальної громади.

Загальний склад обласної ради визначався з урахуванням кількості районів, міст обласного значення, що входять до складу відповідної області, для забезпечення їх рівного представництва у відповідній обласній раді незалежно від чисельності жителів відповідного району, міста обласного значення. Загальний склад міської, районної у місті, районної, обласної ради має становити тільки парну кількість депутатів. На цих виборах було встановлено 3% прохідний бар'єр (п. 3 стаття 77 ЗУ): «Право на участь у розподілі депутатських мандатів у відповідному багатомандатному виборчому окрузі набувають кандидати в депутати, включені до виборчих списків від місцевих організацій партій, що отримали три і більше

відсотків голосів виборців у відношенні до сумарної кількості голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати, включених до виборчих списків місцевих організацій партій»³¹⁰.

І **останні вибори до органів місцевого самоврядування в Україні (2015 року)** проходили як за мажоритарною виборчою системою (традиційно для сільських, селищних рад та обрання голів громад), так і вперше за відкритими партійними списками (обласні, районні, міські ради) відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 року № 595-VIII³¹¹. Відповідно до нього «вибори депутатів Верховної Ради АРК, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно АРК, області, району, району в місті, територією міста згідно з чинним адміністративно-територіальним устроєм або територією утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної міської територіальної громади.

Вибори міського (міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч) голови проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією міста згідно з чинним адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної міської громади, а вибори сільського, селищного, міського (міст, кількість виборців у яких є меншою ніж 90 тисяч) голови проводяться за мажоритарною системою відносної більшості.

Загальний склад (кількість депутатів) сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради визначається залежно

³¹⁰ Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10.07.2010 року № 2487-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2487-17>.

³¹¹ Закон України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 року № 595-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.

від кількості виборців, які належать до територіальних громад сіл, селищ, міст, проживають на території району в місті, району, області. Загальний склад місцевої ради при зазначеній чисельності виборців має становити:

- 1) до 1 тисячі виборців – 12 депутатів;
- 2) від 1 тисячі до 3 тисяч виборців – 14 депутатів;
- 3) від 3 тисяч до 5 тисяч виборців – 22 депутати;
- 4) від 5 тисяч до 20 тисяч виборців – 26 депутатів;
- 5) від 20 тисяч до 50 тисяч виборців – 34 депутати;
- 6) від 50 тисяч до 100 тисяч виборців – 36 депутатів;
- 7) від 100 тисяч до 250 тисяч виборців – 42 депутати;
- 8) від 250 тисяч до 500 тисяч виборців – 54 депутати;
- 9) від 500 тисяч до 1 мільйона виборців – 64 депутати;
- 10) від 1 мільйона до 2 мільйонів виборців – 84 депутати;
- 11) понад 2 мільйони виборців – 120 депутатів.

У разі, якщо кількість депутатів, є меншою ніж кількість сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, територіальні громади яких розташовані в межах відповідного району, загальний склад цієї районної ради дорівнює кількості відповідних сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, так само ця норма використовується і до обласних рад.

Місцеві вибори в Україні – це не лише виборчий процес, а й велика загальнодержавна політика, на яких формуються та реалізуються місцеві програми соціально-економічного розвитку, місцеві еліти та партійні групи впливу. Таку політику покликані забезпечувати і забезпечують політичні партії – конституційні інструменти зв'язку між виборцями та органами місцевого самоврядування. Основи місцевої політики в демократичних європейських країнах закладаються на місцевих виборах, на яких політичні партії та їх блоки пропонують виборцям свої варіанти рішень місцевих проблем. Тому система місцевих виборів у цих країнах ґрунтується на глибоких партійних традиціях. В Україні така традиція лише закладається, адже партії носять персоніфіковане забарвлення і не є в основній своїй масі ідеологічними. Водночас партії не є панацеєю від усіх бід у місцевому самоврядуванні – вони лише інструмент

реалізації ефективної муніципальної політики. Конфлікти, що виникають на місцевому рівні, політичні партії мають вирішувати відкрито, що досягається шляхом політизації та демократизації місцевого самоуправління.

На сьогодні Україна потребує зміни системи регіональної політики та місцевого самоврядування. Цей процес зумовлено інтеграційними зусиллями України щодо наближення до європейських стандартів, а також прагненням удосконалення та досягнення ефективнішої регіональної політики та управління. Було б добре, щоб політична реформа, яка є свого роду засобом демократизації українського суспільства, розпочиналася з місцевої демократії і завершила її реформування в напрямку децентралізації, деконцентрації та субсидіарності повноважень. Водночас поки що чинна система місцевої влади в Україні відкриває шляхи для корупційних діянь та інших правопорушень, що спричинюють негативну реакцію і в самому суспільстві, і за кордоном. Зокрема, найбільшій критиці піддається система призначення голів місцевих адміністрацій та організація роботи місцевих органів самоуправління. Це призводить до мінімізації впливу окремого громадянина на процеси, що відбуваються в регіоні і, як результат, – до падіння рівня демократії в країні.

Двовладдя та «двоголів'я» в кожному з регіонів (у районах також) є реальністю. Позиція голови облдержадміністрації визначається представництвом ним інтересів держави, наявність досить ефективного виконавчого апарату та фінансових важелів. Проте вони обмежуються можливістю ради порушити питання про зміну керівника облдержадміністрації та повною залежністю від центру. Позиція голови обласної ради визначається впевненістю у 5-х річному, а як правило, – довгому перебуванні на чолі ради, можливістю впливати на бюджетні процеси та керувати майном територіальних громад. Послаблюється ж ця позиція відсутністю вертикалі рад, що було б порушенням принципу самоврядування та дієвого виконавчого апарату. Об'єднанню зусиль у захисті інтересів регіону об'єктивно сприяє наявний певний диктат «центру», що відчувається під час бюджетного процесу, розподілення коштів «фондів» тощо.

Проте, на наш погляд, у багатьох випадках полюсність організації місцевої ради в Україні допомагає, певним чином, захисту інтересів громадян, запобігає монополізації влади. Проте зарубіжний досвід доводить потребу введення нової моделі місцевого самоврядування, що передбачає передачу повноважень у сфері формування бюджету, ширшого контролю у соціально-економічній галузі тощо. У тих країнах, де місцеві органи влади було обрано населенням, вони не тільки не призвели до розладу системи влади, а й поліпшили надання послуг населенню, вивільнили високий потенціал місцевої активності населення і дали можливість державі менше опікуватися місцевими проблемами. Саме тут, як ніде, є шанс розкрити ініціативу мільйонів громадян, залучити їх до громадського життя – тому питання реформи влади навіть перезріло. Тут важлива справа «делегування управлінських функцій згори донизу і всебічний розвиток місцевого самоврядування», що відповідало б основоположному принципу організаційної автономії Європейської Хартії місцевого самоврядування, який полягає в тому, що орган місцевого самоврядування повинен мати можливість сам визначати свою власну внутрішню структуру, котра відповідала б місцевим запитам і одночасно забезпечувала тим самим ефективне управління.

2.2. Організація публічної влади Російської Федерації на регіональному та місцевому рівні в умовах політичної централізації

Система публічної влади Російської Федерації (далі – РФ) на територіальному рівні є досить унікальною як в межах СНД, так й серед колишніх радянських республік та соціалістичних держав. У загальному вигляді вона включає *три інститути*: *по-перше*, федеральну державну владу, *по-друге*, державну владу суб'єктів РФ, *по-третє*, муніципальну владу (рис. 2.2.1).

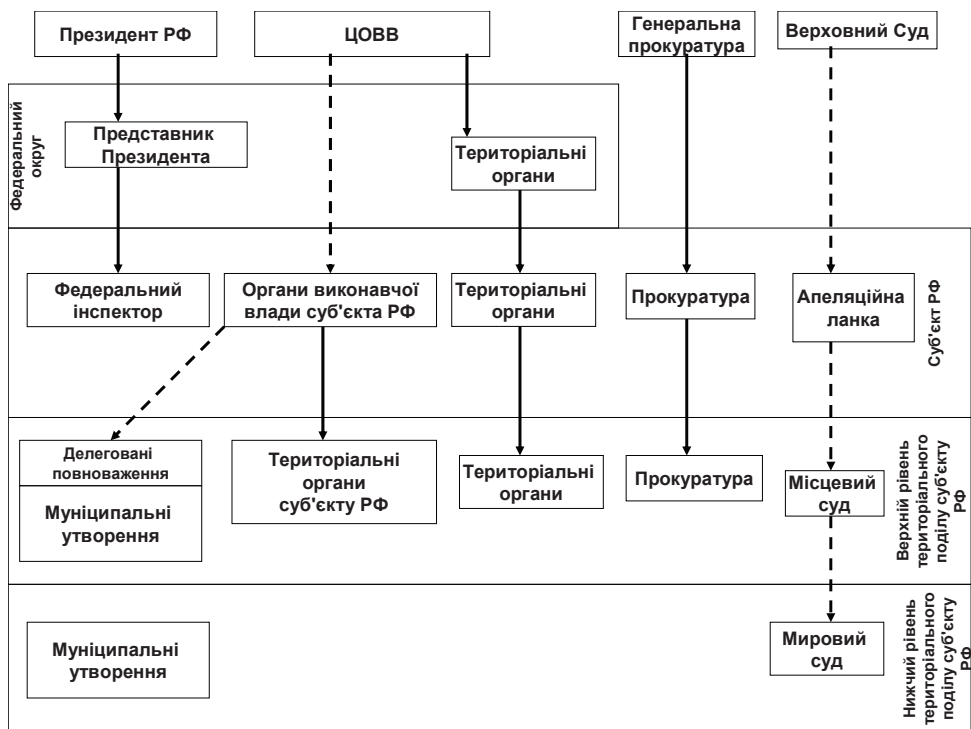


Рис. 2.2.1 Територіальна організація влади Російської Федерації

2.2.1. Федеральний устрій Росії: від асиметрії до симетрії

У зв'язку з підписанням 1992 р. Федеративного договору та ухваленням 1993 р. Конституції РФ в її складі було сформовано кілька десятків суб'єктів федерації шести видів: республіка, край, область, автономна область, міста федерального значення, автономні округи (табл. 2.2.1). Тим самим РФ було перетворено з фактично унітарної держави з трьома десятками автономних утворень різного типу, якою вона була до 1992 р., на федеративну державу, де всі територіальні одиниці вищого рівня (республіки, краї, області, міста Москва та Санкт-Петербург) та деякі територіальні одиниці другого рівня (автономні округи та автономна область) набули статусу державних утворень у складі РФ.

Таблиця 2.2.1

Федеральний устрій Росії

№№ п/п	Суб'єкт Федерації	Площа (км ²)	Населення	Адміні- стративний центр	Склад
Республіки					
1	Адигея	7 792	442 451	Майкоп	7 районів і 2 міста
2	Алтай	92 903	208 425	Горно- Алтайськ	10 районів і 1 місто
3	Башкортостан	142 947	4 064 245	Уфа	54 райони і 21 місто
4	Бурятія	351 334	971 391	Улан-Уде	21 район і 2 міста
5	Дагестан	50 270	2 930 449	Махачкала	41 район і 10 міст
6	Інгушетія	3 628	430 495	Магас	4 райони і 4 міста
7	Кабардино- Балкарська Республіка	12 470	859 063	Нальчик	10 районів і 3 міста
8	Калмикія	74 731	286 689	Еліста	13 районів і 1 місто
9	Карачаєво- Черкеська Республіка	14 277	474 675	Черкеськ	10 районів і 2 міста
10	Республіка Карелія	180 520	639 681	Петро- заводськ	16 районів і 13 міст
11	Республіка Комі	415 900	889 837	Сиктивкар	12 районів і 8 міст
12	Марій Ел	23 375	692 435	Йошкар-Ола	14 районів і 4 міста
13	Мордовія	26 128	825 454	Саранськ	22 райони і 7 міста
14	Північна Осетія – Аланія	7 987	709 032	Владикавказ	8 районів і 1 місто
15	Татарстан	67 847	3 803 189	Казань	43 райони і 14 міст
16	Тива (Тува)	168 604	309 347	Кизил	17 районів і 2 міста
17	Удмуртія	42 061	1 518 091	Іжевськ	25 районів і 5 міст
18	Хакасія	61 569	532 135	Абакан	8 районів і 5 міст
19	Чеченська Республіка	16 000	1 302 165	Грозний	17 районів і 5 міст

№№ п/п	Суб'єкт федерації	Площа (км ²)	Населення	Адміні- стративний центр	Склад
20	Чуваська Республіка	18 343	1 247 012	Чебоксари	21 район і 9 міст
21	Саха (Якутія)	3 083 523	955 859	Якутськ	33 райони і 5 міст
Краї					
1	Алтайський край	167 996	2 407 230	Барнаул	60 районів і 11 міст
2	Забайкальський край	431 892	1 099 396	Чита	31 район і 5 міст
3	Камчатський край	464 275	320 156	Петро- павловськ- Камчатський	11 районів і 2 міста
4	Краснодарський край	75 485	5 284 464	Краснодар	38 районів і 15 міст
5	Красноярський край	2 366 797	2 829 125	Красноярськ	54 районів і 19 міст
6	Пермський край	160 236	2 631 073	Перм	33 райони і 14 міст
7	Приморський край	164 673	1 950 483	Владивосток	22 районів і 12 міст
8	Ставропольський край	66 500	2 787 030	Ставрополь	26 районів і 10 міст
9	Хабаровський край	787 633	1 342 475	Хабаровськ	17 районів і 6 міст
Області					
1	Амурська	363 700	821 573	Благо- вещенськ	20 районів і 7 міст
2	Архангельська	587 400	1 213 533	Архан- гельськ	20 районів і 8 міст
3	Астраханська	44 100	1 014 972	Астрахань	11 районів і 3 міста
4	Белгородська	27 100	1 536 073	Белгород	21 район і 6 міст
5	Брянська	34 900	1 264 416	Брянськ	27 районів і 5 міст
6	Владимирська	29 000	1 431 932	Владимир	16 районів і 10 міст
7	Волгоградська	113 900	2 594 825	Волгоград	33 райони і 6 міст
8	Вологодська	145 700	1 198 546	Вологда	26 районів і 4 міста
9	Воронезька	52 400	2 331 506	Воронеж	32 райони і 7 міст
10	Івановська	21 800	1 054 040	Іваново	21 район і 6 міст

№№ п/п	Суб'єкт Федерації	Площа (км ²)	Населення	Адміні- стративний центр	Склад
11	Іркутська	767 900	2 424 355	Іркутськ	33 райони і 14 міст
12	Калінінградська	15 100	946 796	Калінінград	13 районів і 6 міст
13	Калужька	29 900	1 008 229	Калуга	24 райони і 4 міста
14	Кемеровська	95 500	2 750 829	Кемерово	19 районів і 18 міст
15	Кіровська	120 800	1 327 915	Кіров	39 районів і 5 міст
16	Костромська	60 100	661 764	Кострома	24 райони і 8 міст
17	Курганська	71 000	896 264	Курган	24 райони і 9 міст
18	Курська	29 800	1 121 563	Курськ	28 районів і 5 міст
19	Ленінградська	84 000	1 733 907	Санкт- Петербург	17 районів і 20 міст
20	Липецька	24 100	1 165 916	Липецьк	18 районів і 2 міста
21	Магаданська	461 400	154 485	Магадан	8 районів і 2 місто
22	Московська	46 000	7 198 686	Москва	38 районів і 56 міст
23	Мурманська	144 900	787 948	Мурманськ	5 районів і 13 міст
24	Нижегородська	76 900	3 296 947	Нижній Новгород	48 районів і 12 міст
25	Новгородська	55 300	629 748	Великий Новгород	21 район і 3 міста
26	Новосибірська	178 200	2 686 863	Новоси- бірськ	30 районів і 7 міст
27	Омська	139 700	1 974 820	Омськ	32 районів і 6 міст
28	Оренбурзька	124 000	2 023 665	Оренбург	35 районів і 12 міст
29	Орловська	24 700	781 281	Орел	24 райони
30	Пензенська	43 200	1 376 538	Пенза	28 районів 5 міст
31	Псковська	55 300	666 924	Псков	24 райони і 2 міста
32	Ростовська	100 800	4 260 643	Ростов-на- Дону	43 райони і 16 міст

№№ п/п	Суб'єкт федерації	Площа (км ²)	Населення	Адміні- стративний центр	Склад
33	Рязанська	39 600	1 148 457	Рязань	25 районів і 4 міста
34	Самарська	53 600	3 214 065	Самара	27 районів і 10 міст
35	Саратовська	100 200	2 508 754	Саратов	38 районів і 13 міст
36	Сахалінська	87 100	495 402	Южно- Сахалінськ	17 районів і 9 міст
37	Свердловська	194 800	4 307 594	Єкатерин- бург	30 районів і 34 міста
38	Смоленська	49 800	980 482	Смоленськ	25 районів і 2 міста
39	Тамбовська	34 300	1 082 545	Тамбов	23 районів і 7 міст
40	Тверська	84 100	1 342 200	Твер	36 районів і 12 міст
41	Томська	316 900	1 057 748	Томськ	16 районів і 6 міст
42	Тульська	25 700	1 544 545	Тула	23 районів і 9 міст
43	Тюменська	1 435 200	3 459 438	Тюмень	38 районів і 26 міст
44	Ульяновська	37 300	1 282 094	Ульяновськ	21 район і 6 міст
45	Челябінська	87 900	3 480 142	Челябінськ	24 райони і 23 міста
46	Ярославська	36 400	1 271 030	Ярославль	17 районів і 6 міст
Автономні округи					
1	Ненецький	176 700	42 437	Нар'ян-Мар	1 район 1 місто
2	Ханти-Мансійський	523 100	1 561 238	Ханти- Мансійськ	9 районів і 14 міст
3	Чукотський	737 700	50 988	Анадир	8 районів і 1 місто
4	Ямало-Ненецький	750 300	536 558	Салехард	7 районів і 7 міст
Автономна область					
1	Єврейська	36 000	174 412	Біробіджан	5 районів і 1 місто
Міста федерального значення					
1	Москва	2 511	11 612 943	Москва	12 округів
2	Санкт-Петербург	1 439	4 953 219	Санкт- Петербург	18 районів
	Разом	17 075 400	143 056 383	Москва	

Унаслідок політичних процесів, що відбувалися в РФ та її суб'єктах на початку 90-х рр. XX ст., федеральний устрій РФ від самого початку тяжів до асиметрії, що й знайшло своє віддзеркалення в дещо відмінному правовому статусі суб'єктів РФ (табл. 2.2.2). При цьому на рівні конституційних норм проголошується принцип рівноправності суб'єктів РФ.

Таблиця 2.2.2

Види та особливості статусу суб'єктів Російської Федерації

Різновид суб'єкта РФ	Особливості статусу
Республіка	<ul style="list-style-type: none"> – утворена на національній основі; – має статус держави; – статус визначається Конституцією РФ та своєю конституцією; – має право встановлювати свою державну мову; – відносини республік та федеральним центром можуть регулюватися договором поміж ними
Край, область, місто обласного значення	<ul style="list-style-type: none"> – статус визначається Конституцією РФ та своїм статутом, що приймається законодавчим органом
Автономна область	<ul style="list-style-type: none"> – статус визначається Конституцією РФ та своїм статутом, що приймається законодавчим органом; – може бути прийнятий федеральний закон про автономну область
Автономний округ	<ul style="list-style-type: none"> – статус визначається Конституцією РФ та своїм статутом, що приймається законодавчим органом; – може бути прийнятий федеральний закон про автономний округ; – відносини автономних округів, що входять до складу краю або області, можуть регулюватися федеральним законом та договором поміж відповідним автономним округом та краєм

Однією з найважливіших проблем федеративних відносин в РФ як до, так й після ухвалення Конституції РФ була проблема розмежування повноважень поміж федеральним рівнем та суб'єктами РФ. Конституція РФ та відповідне конституційне законодавство визначає, *по-перше*, предмети відання, у межах яких РФ володіє повно-

тою державної влади (здійснює законодавчу, виконавчу та судову владу); *по-друге*, предмети відання, в межах яких суб'єкт РФ володіє повнотою державної влади; *по-третьє*, предмети спільного відання як РФ, так і її суб'єктів (так звана конкуруюча компетенція).

Найбільш гострі дискусії та політичні проблеми в процесі становлення федеративного устрою Росії виникали щодо спільної компетенції, як федерації так і її суб'єктів. У спільному віданні РФ і суб'єктів РФ відповідно до Конституції було *визначено такі предмети*:

а) забезпечення відповідності конституцій і законів республік, статутів, законів та інших нормативних правових актів країв, областей, міст федерального значення, автономної області, автономних округів Конституції РФ і федеральним законам;

б) захист прав і свобод людини і громадянина; захист прав національних меншин; забезпечення законності, правопорядку, громадської безпеки; режим прикордонних зон;

в) питання володіння, користування і розпоряджання землею, надрами, водними й іншими природними ресурсами;

г) розмежування державної власності;

г) природокористування; охорона навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки; природні території, що підлягають особливій охороні; охорона пам'ятників історії і культури;

д) загальні питання виховання, освіти, науки, культури, фізичної культури і спорту;

е) координація питань охорони здоров'я; захист сім'ї, материнства, батьківства і дитинства; соціальний захист, уключаючи соціальне забезпечення;

є) здійснення заходів для боротьби з катастрофами, стихійним лихом, епідеміями, ліквідація їх наслідків;

ж) установлення загальних принципів оподаткування і зборів у РФ;

з) адміністративне, адміністративно-процесуальне, трудове, сімейне, житлове, земельне, водне, лісове законодавство, законодавство про надра, про охорону навколишнього середовища;

и) кадри судових і правоохоронних органів; адвокатура, нотаріат;

і) захист споконвічного середовища проживання і традиційного способу життя меншинних етнічних груп;

к) установлення загальних принципів організації системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

л) координація міжнародних і зовнішньоекономічних зв'язків суб'єктів РФ, виконання міжнародних договорів РФ.

Слід зазначити, що конкуруюча компетенція є властивою для багатьох федерацій. Проте в жодній федерації не має такого, як у РФ числа предметів спільного відання. Це стало наслідком того, що в процесі суверенізації регіонів РФ на початку 90-х рр. XX ст., коли йшла підготовка до укладання Федеративного договору й точилися гострі дискусії поміж представниками центру та регіонів (насамперед республік), усе, що не вдалося розмежувати на компетенцію РФ та компетенцію суб'єктів РФ, було віднесено до спільної компетенції.

Невизначеність щодо змісту цієї компетенції дозволяла по-різному трактувати механізм її реалізації, а в умовах слабкості федеративного центру в 90-х рр. XX ст. суб'єкти РФ значною мірою перетягували на себе законодавче регулювання та здійснення виконавчої влади в межах предметів спільного відання РФ та її суб'єктів.

На першому етапі становлення федеративних відносин обрання механізму розмежування конкуруючої компетенції здійснювалося переважно через укладання договорів поміж РФ та її суб'єктами, у яких визначалися повноваження учасників відповідних договорів щодо питань спільного відання РФ та її суб'єктів. Власне це й призводило до фактично асиметричного федеративного устрою РФ унаслідок того, що деякі суб'єкти РФ через договори отримували додаткові повноваження. Двосторонні договори розглядалися як засіб для зняття напруги в федеративних відносинах поміж РФ та окремими суб'єктами РФ (Татарстаном, Чечнею, Башкортостаном тощо). Проте на практиці федеральна влада втратила значну кількість важелів управління соціально-економічною та іншими сферами розвитку регіонів РФ. До 2000 р. кількість договорів поміж РФ та її суб'єктами зросла до 42, тобто щодо майже половини суб'єктів РФ діяв окремий механізм реалізації спільної компетенції, що по

суті призводило до порушення конституційного принципу рівноправності суб'єктів РФ.

Ситуацію принципово було змінено на початку 2000-х рр., коли розмежування повноважень почалося здійснювати не через укладання договорів поміж РФ та її суб'єктами, а через ухвалення федеральних законів. Особливу роль у зв'язку з цим відіграли внесені зміни 2003 р. до Федерального Закону «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) та виконавчих органів державної влади суб'єктів Російської Федерації»³¹², який, окрім іншого, установив підстави й порядок розподілу конкуруючої компетенції РФ та її суб'єктів та підсилив значення федерального законодавства в цій сфері.

Вихідною позицією зазначеного Закону стало визнання того, що Конституція РФ безпосередньо розмежує предмети відання поміж федеральним та регіональним рівнем, й окреслені предмети відання не можуть бути розмежовані іншими актами, у тому числі договорами, а розмежовуватися можуть не сфери, а компетенція федеральних та регіональних органів у відповідній сфері. Унаслідок цього, договірну практику розмежування повноважень було припинено, а федеральне законодавство досить детально прописало повноваження суб'єктів РФ щодо предметів спільного відання. Слід також зазначити, що розмежування компетенції поміж федеральними органами державної влади та органами влади суб'єктів РФ почала проводитися у федеральному законодавстві без будь-якого розподілу за видами суб'єктів РФ. Відтак асиметрію, що була властивою РФ у 90-х рр., було значною мірою подолано, а більшість договорів РФ та її суб'єктів у 2000-х рр. втратили чинність (станом на 2013 р. діє лише один подібний договір – поміж РФ та Республікою Татарстан).

Також значною мірою було визначено механізм розподілу кон-

³¹² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/

куруючої компетенції. Зокрема, її було визначено як спосіб упорядкування відносин поміж РФ та її суб'єктами *за якого*:

варіант 1 – виключно РФ здійснює законодавчу владу у відповідних сферах, а виконавча влада здійснюється суб'єктами РФ через механізм наділення повноваженнями. За таких умов органи влади РФ здійснюють контроль як за законністю, так й за ефективністю дій суб'єктів РФ;

варіант 2. Суб'єкти РФ мають право здійснювати власне правове регулювання з предметів спільного відання до ухвалення федеральних законів. Після ухвалення відповідного федерального закону закони та інші нормативно-правові акти суб'єктів РФ підлягають приведенню відповідно до цього федерального закону впродовж трьох місяців. При цьому федеральне законодавство визначає лише загальні принципи, а суб'єкти РФ власними законами конкретизують зазначені принципи до умов суб'єкта та здійснюють виконавчу діяльність у зазначених сферах. У цьому разі ухваленню федерального закону має передувати процедура консультацій з суб'єктами РФ. За таких умов органи влади РФ здійснюють контроль лише за діями суб'єктів РФ в частині відповідності загальним принципам, визначеним федеральним законодавством.

Зрозуміло, що в межах поступової політичної централізації федеральний рівень здебільше схиляється до першого варіанту розподілу спільної компетенції, а розмежування повноважень у федеративній системі РФ все більше підміняється адміністративним делегуванням.

Особливістю російської конституційної моделі розмежування повноважень між РФ та її суб'єктами є відмова від юридичної формалізації переліку питань відання суб'єктів РФ. Було визначено, що з тих предметів, які не було віднесено до предметів відання Федерації і предметів спільного відання РФ та її суб'єктів, останні отримали всю повноту державної влади, тобто право на власне правове регулювання, уключаючи ухвалення законів та інших нормативних правових актів та їх реалізацію через виконавчий механізм. У разі протиріччя між федеральним законом і нормативним правовим актом суб'єкта РФ, виданим щодо предметів його виняткового

відання діє нормативно-правовий акт суб'єкта РФ.

Детальний перелік предметів відання конкретного суб'єкта РФ закріплено в його засновницьких документах – Конституції або Статуті. Як правило, до них належить установлення системи органів державної влади суб'єкта РФ, визначення порядку їх формування та діяльності; визначення адміністративно-територіального устрою суб'єкта РФ; володіння, використання та розпоряджання власністю суб'єкта РФ; розроблення, затвердження та виконання програм соціально-економічного розвитку тощо.

Як уже зазначалося раніше, серед предметів самостійного відання суб'єктів РФ є організація системи державної влади суб'єкта РФ, що включають органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Означене призводить до певного різноманіття організації державної влади суб'єктів РФ попри намагання федерального центру уніфікувати названу систему. Зокрема, федеральний законодавець упродовж 2000-х рр. визначив низку обов'язкових вимог до організації державної влади в суб'єктах РФ, що фактично ставлять під сумнів конституційні положення про їх самостійність у цій сфері.

Слід зазначити, що федеральна регламентація організації законодавчої та судової влади в суб'єктах РФ має достатньо детальний характер. *Суб'єктам РФ залишається лише вирішити:*

– засновувати однопалатний або двопалатний законодавчий орган. (за винятком Законодавчих Зборів Свердловської області органи законодавчої влади суб'єктів РФ є однопалатними, хоча раніше значна кількість мала двопалатну структуру);

– визначити чисельність законодавчого органу (федеральне законодавство визначає граничну межу законодавчого органу суб'єкта РФ виходячи з показника чисельності виборців);

– визначити структуру законодавчого органу;

– визначити найменування, (законодавчі органи суб'єктів РФ мають різні найменування, що зумовлено історичними особливостями, національними традиціями тощо – Законодавчі зібрання, Обласна Дума, Обласне зібрання, Законодавча Дума, Державна Рада, Державне Зібрання, Народний Хурал, Верховний Курултай тощо);

– визначити строк функціонування законодавчого органу (фе-

деральне законодавство визначає верхню межу обрання законодавчого органу суб'єкта РФ у п'ять років).

В умовах федеральних обмежень щодо законодавчої та судової влади можливість проявити більшу самостійність в напрямку організації системи державної влади в суб'єктів РФ залишається лише щодо виконавчої влади. Зазначене дозволило суб'єктам РФ реалізувати суттєво відмінні схеми побудови системи органів виконавчої влади.

Так, майже в усіх суб'єктах РФ реалізовано по суті факультативне положення Закон РФ «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) та виконавчих органів державної влади суб'єктів Російської Федерації» про можливість заснування посади вищої посадової особи суб'єкта РФ. Найменування посади вищої посадової особи суб'єкта РФ встановлюється конституцією (статутом) суб'єкта РФ з урахуванням національних та інших традицій – губернатор, глава адміністрації, президент, глава республіки, голова уряду.

Починаючи з 90-х рр. вищі посадові особи суб'єктів РФ обиралися безпосередньо громадянами. Однак у межах процесів політичної централізації з 2004 р. вищі посадові особи відповідно до федерального законодавства почали призначатися на посаду законодавчим (представницьким) органом суб'єкта РФ за поданням Президента РФ. Якщо зазначена кандидатура тричі відхилялася, президент РФ отримав право розпуску законодавчого органу суб'єкта РФ. Проте слід зазначити, що з 2012 р. федеральне законодавство знову дало можливість самостійно обирати головну посадову особу суб'єкта РФ відповідно до процедур встановлених суб'єктом РФ як через безпосереднє обрання від населення, так й через обрання на засіданні регіонального парламенту (останнім варіантом скористалися деякі республіки Північного Кавказу). При цьому залишилася норма, відповідно до якої в будь-який момент Президент РФ може висловити недовіру вищій посадовій особі суб'єкта РФ, що означає автоматичне припинення її повноважень і неможливість обиратися на новий строк.

Федеральний закон ставить знак рівності поміж статусом вищої посадової особи суб'єкта РФ та статусом керівника його вищо-

го виконавчого органу. *Інакше кажучи:* а) якщо посаду вищої посадової особи в суб'єкті РФ не засновано, відповідні повноваження виконує керівник вищого виконавчого органу державної влади суб'єкта РФ; б) якщо посаду вищої посадової особи засновано, то вона суміщається з посадою керівника вищого виконавчого органу. Зазначене виключає можливість заміщення різними особами двох паралельно існуючих посад. Проте на практиці це питання вирішується по-різному.

У низці суб'єктів РФ посаду вищої посадової особи суб'єкта РФ не суміщено з посадою керівника його вищого виконавчого органу суб'єкта. Такий варіант є характерним насамперед для республік у складі РФ, де ще до ухвалення федерального законодавства щодо принципів організації влади в суб'єктах РФ було скопійовано федеральну модель державної влади й засновано посади президента (глави суб'єкта), який входить до системи державної влади поряд з урядом (вищим виконавчим органом) суб'єкта РФ, що очолюється головою (прем'єр-міністром), й кандидатура останнього затверджується законодавчим органом за поданням президента. Означена ситуація зберігається в Адигеї, Дагестані, Інгушетії, Кабардино-Балкарії, Мордовії, Північної Осетії-Аланії, Татарстані, Чувашії, Удмуртії, Свердловській області. Зокрема, губернатор Свердловської області є вищою посадовою особою й очолює систему органів виконавчої влади, при цьому він формує уряд області й за згодою Обласної думи призначає на посаду його голову.

Другий і найбільш поширений варіант – суміщення посади вищої посадової особи суб'єкта РФ з посадою керівника вищого органу виконавчої влади, що повністю відповідає приписам федерального законодавства. Проте цей варіант також досить по-різному реалізується в різних суб'єктах.

По-перше, в одних суб'єктах при визначенні статусу вищої посадової особи робиться акцент на його особливому місці в системі державної влади суб'єкта РФ (Республіка Алтай, Бурятія, Карелія, Комі, інші області, краї, автономні округи): зазначена особа прямо визначається як вища посадова особа, яка очолює виконавчу владу суб'єкта РФ й одночасно є головою уряду.

По-друге, у деяких суб'єктах РФ вища посадова особа як самостійний орган у системі державної влади не відокремлюється, а систему виконавчої влади очолює вищий виконавчий орган. При цьому зазначається, що саме керівник цього органу і є вищою посадовою особою суб'єкта РФ й конститується «підлегле» становище вищої посадової особи суб'єкта РФ щодо посади керівника його вищого виконавчого органу (Тива, Хакасія, Архангельська, Липецька області та ін.).

Способи організації вищого виконавчого органу державної влади суб'єкта РФ також суттєво відрізняються, що дозволяє виокремити кілька основних моделей:

Модель 1 – заснування постійно діючого вищого органу виконавчої влади, що здійснює свої функції повним обсягом, у складі якого формуються структурні підрозділи, що виключає потребу формування інших організаційно відокремлених виконавчих органів (Камчатська, Владимирська області та ін.).

Модель 2 – перенесення федеральної схеми організації виконавчої влади на регіональний рівень, що передбачає наявність вищих колегіальних органів виконавчої влади (уряд, адміністрація), які очолюють систему галузевих органів. Означений підхід є характерним для республік, хоча й зустрічається в значній кількості інших суб'єктів РФ – Архангельській, Калужській, Кіровській, Московській, Свердловській та ін. областях);

Модель 3 – є найбільш складною та поєднує в собі дві попередніх: вищий виконавчий орган очолює систему органів виконавчої влади, проте при цьому включає до себе низку інших органів (Ярославська, Новосибірська та ін. області).

На практиці зустрічаються також й більш «екзотичні» схеми організації регіональних органів виконавчої влади, що не вписуються у вищенаведені моделі.

Для аналізу статусу виконавчої влади в суб'єктах РФ принциповими також є норми Конституції РФ, відповідно до яких у межах предметів спільного відання РФ та її суб'єктів федеральні органи виконавчої влади й органи виконавчої влади суб'єктів РФ утворюють єдину систему виконавчої влади. Через такий механізм фак-

тично встановлено «вертикаль» виконавчої влади, що поступово перетворює РФ на централізовану федерацію.

Систему виконавчої влади на рівні суб'єктів РФ може також бути по-різному побудовано на територіальному рівні суб'єктів РФ. *Зокрема, можуть бути утворені:*

– територіальні органи виконавчої влади суб'єкта РФ загальної або спеціальної компетенції. Територіальні органи загальної компетенції (префекти, голови адміністрацій тощо) здійснюють виконавчу владу на територіях округів (префектур), що об'єднують кілька адміністративно-територіальних одиниць (районів, районів у містах, міст). Керівники округів (префектур) за посадою входять до складу уряду суб'єкта РФ (Москва, Ленінградська область, Дагестан). Деконцентрація виконавчої влади суб'єкта РФ має свої особливості в Свердловській області, де адміністрація управлінських округів координує на своїй території діяльність територіальних органів суб'єкта РФ. Крім цього, органи спеціальної компетенції деяких суб'єктів РФ (Краснодарський край) можуть утворювати також власні територіальні органи за округами;

– місцеві державні органи суб'єктів РФ загальної компетенції в адміністративно-територіальних одиницях, на які поділяється суб'єкт РФ (Татарстан, Башкортостан, Удмуртія, Якутія тощо). У цьому разі керівники місцевої державної адміністрації або призначаються Президентом, губернатором, або обираються безпосередньо населенням із подальшим затвердженням.

У РФ можна говорити також про наявність судової гілки суб'єктів РФ, до якої належать конституційні (статутні) суди суб'єкта РФ та мирові судді. Таким чином, унікальність організації судової влади в РФ полягає в тому, що в суб'єктах РФ паралельно діють як федеральні суди, так і суди суб'єктів РФ. При цьому й в організації судової влади суб'єктів РФ існує варіативна складова, відповідно до якої законодавчий орган суб'єкта РФ повинен, *по-перше*, вирішити питання щодо доцільності заснування власного конституційного (статутного) суду (відповідно до цього зазначені суди засновано лише у 22 суб'єктах РФ, у деяких з них вони діють лише де-юре) й, *по-друге*, установити порядок формування мирових суддів.

Мирові судді належать до першої інстанції судової системи та мають обмежену юрисдикцією щодо розгляду цивільних, адміністративних та кримінальних справ. Чисельність мирових судів на рівні суб'єкта РФ визначається федеральним центром за поданням суб'єкта РФ. Мирові судді обираються законодавчими органами суб'єктів РФ, й жоден з них не скористався можливістю формування корпусу мирових суддів, що надає федеральне законодавство, через обрання з боку населення. Суб'єкти РФ самостійно визначають територіальну підсудність, формують апарат мирового судді тощо.

При цьому слід зауважити, що тенденції останніх років у розвитку федеративних відносин характеризуються підсиленням централізації не лише в системі виконавчої влади, але й судової, що, зокрема, має прояв у характеристиці мирових суддів, як судів суб'єктів РФ, але таких, що входять до єдиної системи суддів загальної юрисдикції РФ.

2.2.2. Федеральний «батіг», замість федеральної «вольниці»

Як зазначалося раніше, у процесі федеративної реформи до виняткового відання РФ було віднесено чималі завдання, зокрема:

- захист прав і свобод людини і громадянина;
- федеральна державна власність і управління нею;
- федеральні програми в галузі державного, економічного, екологічного, соціального, культурного і національного розвитку РФ;
- федеральний бюджет; федеральні податки і збори; федеральні фонди регіонального розвитку;
- федеральні енергетичні системи, ядерна енергетика; федеральні транспорт, шляхи сполучення, інформація і зв'язок;
- зовнішня політика і міжнародні відносини РФ;
- оборона і безпека; оборонне виробництво тощо.

Унаслідок цього з метою реалізації федеральної компетенції та федеральних інтересів на регіональному та місцевому рівні утворюється досить розгалужена мережа територіальних структур федеральних органів влади та управління, що разом забезпечують

єдність та цементують політичне та економічне розмаїття регіонів Росії у єдиний державний простір. До федеральних структур на територіальному рівні належать органи судової влади, прокуратура, територіальні структури федеральних органів виконавчої влади, а також Президента РФ.

Особливе значення в напрямку реалізації федеральних інтересів та федеральної політики покладається на інститут уповноважених представників Президента РФ у федеральних округах. Утворення президентської вертикалі почалося внаслідок процесів стихійної суверенізації російській регіонів, насамперед національних автономій, на початку 90-х рр. ХХ ст. та ліквідації засад радянської конструкції влади на місцях. Ще у вересні 1991 р. Президент Росії Б.М. Єльцин, зіштовхнувшись із проблемою політичної протидії ряду керівників регіонів та «розповзання» країни, видав указ, відповідно до якого було утворено представництва Президента Росії в національних республіках, а також представники Президента Росії в краях та областях. Фактично Б.М. Єльцин приставив до колишніх секретарів обкомів КПРС, які опанували виконавчу владу на рівні регіонів, своїх «наглядачів». Проте насправді представники Президента РФ на той час створювали лише видимість представлення інтересів центру на місцях, адже місцеві керівники мали значно більший вплив на суспільно-політичну та економічну ситуацію та в низці випадків «підминали» під себе федеральні структури в регіонах.

Незважаючи на те, що функціонування інституту представників негативно сприймалося регіональною елітою, Президент РФ Б.М. Єльцин добився їх легітимізації в Конституції РФ 1993 р., відповідно до якої Президент РФ отримав право призначати своїх уповноважених представників. При цьому Конституція РФ не закріплює територіальний рівень їх функціонування, що дозволило призначати їх в кожному з 89 на той час суб'єктів федерації Росії, хоча в деяких з суб'єктів федерації (Татарстан та Башкортостан) вони так й не були призначені аж до 2000 р.

Проте зусилля федерального центру щодо зміцнення інституту представників Президента РФ в регіонах РФ не привели в 90-х рр.

до бажаного ефекту – на місцях, як й раніше, зберігалися сепаратистські тенденції, зростала корупція та зловживання службовим становищем на всіх рівнях публічної влади, мали місце численні випадки порушення принципу неухильного дотримання на місцях Конституції РФ та федерального законодавства. Фактично наприкінці 1990-х рр. федеральний центр не забезпечував загальнонаціональні політичні, управлінські та координаційні завдання в діяльності РФ.

Невдача, яку зазнав інститут президентських представників у суб'єктах РФ у 90-х рр., багато в чому пояснювалася невпорядкованою організацією їх діяльності. Роль президентських представників визначалася особистим зв'язком з Президентом, перед яким вони несли персональну відповідальність. Проте в реальності цей особистий зв'язок виявився неефективним, у тому числі внаслідок великої чисельності представників. У підсумку представники Президента РФ стали значною мірою залежними від керівників суб'єктів федерації.

Критична оцінка результатів функціонування повноважених представників Президента РФ в суб'єктах федерації, як таких, що не спроможні виконати покладені на них завдання, викликала потребу модернізації цього інституту, що й було зроблено президентом РФ В.В. Путіним. В основу реформування було покладено концепцію федеральних округів, що передбачала появу великих утворень у вигляді згрупованих за територіально-економічною ознакою суб'єктів РФ без зміни територіального поділу країни, але з утворенням нових федеральних органів управління на чолі з повноваженими представниками Президента РФ, яких наділено контрольно-наглядовими та координаційними функціями. У травні 2000 р.³¹³ територію РФ було поділено на 7 федеральних округів, а 2009 р. було утворено восьмий федеральний округ (рис. 2.2.2, табл. 2.2.3).

³¹³ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13.05.2000 №849 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://base.garant.ru/12119586/>



Рис. 2.2.2 Федеральні округи Російської Федерації

Таблиця 2.2.3

*Основні характеристики федеральних округів
Російської Федерації*

№№ п/п	Федеральний округ	Площа (км ²)	Населення	Адміністративний центр	Склад
1	Далеко-східний	6 215 900	7 169 400	Хабаровськ	1 республіка, 2 краї, 4 області, 1 автономна область, 2 автономних округи
2	Південний	416 840	11 975 300	Ростов-на-Дону	2 республіки, 2 краї, 3 області
3	Північно-Західний	1 677 900	14 282 900	Санкт-Петербург	2 республіки, 7 областей, 1 місто, 1 автономний округ
4	Північно-Кавказький	172 360	9 496 000	П'ятигорськ	6 республік, 1 край
5	Приволзький	1 035 900	32 017 800	Нижній Новгород	6 республік, 1 край, 7 областей
6	Сибірський	5 114 800	20 792 500	Новосибірськ	4 республік, 2 краї, 6 областей, 4 автономних округи
7	Уральський	1 788 900	12 603 200	Єкатеринбург	4 області, 2 автономних округи
8	Центральний	652 800	37 142 300	Москва	17 областей, 1 місто

Слід зазначити, що федеральні округи не мають ознак суб'єкта федерації й не претендують на роль та місце останніх у системі державного устрою Росії. Принципи та цілі утворення федеральних округів інші. Це не окрема політико-адміністративна одиниця, а створена Главою Держави для забезпечення виконання своїх конституційних повноважень система територіального управління, на чолі якої поставлено спеціально призначених посадових осіб – повноважних представників Президента РФ, які діють у складі його Адміністрації і не підпорядковуються органам представницької та виконавчої влади.

У межах федеральних округів склалися численні та стійкі управлінські зв'язки як вертикального, так і горизонтального порядку, що вивели федеральну владу на новий рівень територіального управління. Це дозволило наблизити структури федерального управління до суб'єктів федерації та їх населення, підвищити ефективність реалізації державної політики, забезпечило єдність правового та економічного простору РФ, збільшило можливості міжрегіональної інтеграції, оптимізувало взаємовідносини федеральних, регіональних та муніципальних рівнів управління. Проте в будь-якому разі деконцентрація федеральної влади у вигляді представників Президента РФ є формою централізації, хоча й дещо послаблює її риси.

Повноважний представник Президента РФ у федеральному окрузі є посадовою особою, яка представляє Президента РФ у межах відповідного федерального округу та забезпечує реалізацію конституційних повноважень Глави Держави. *Найголовнішими функціями повноважних представників є* координаційна, контрольна, кадрова та аналітична.

Координаційну функцію пов'язано з діяльністю в сфері забезпечення узгоджених дій федеральних, регіональних та муніципальних органів влади та управління в сфері реалізації ними основних напрямків внутрішньої та зовнішньої політики, що визначаються Президентом РФ. З цією метою повноважений представник Президента:

- забезпечує координацію діяльності федеральних органів ви-

конавчої влади у відповідному федеральному окрузі;

– організує взаємодію федеральних органів виконавчої влади з органами державної влади суб'єктів РФ, органами місцевого самоврядування;

– розробляє, разом із міжрегіональними асоціаціями економічної взаємодії суб'єктів РФ, програми соціально-економічного розвитку територій у межах федерального округу;

– узгоджує проекти рішень федеральних органів державної влади, що стосується інтересів федерального округу або суб'єкта РФ, які знаходяться в його межах;

– бере участь у роботі органів державної влади суб'єктів РФ, а також органів місцевого самоврядування в межах федерального округу;

– організує за дорученням Президента РФ проведення узгоджувальних процедур для вирішення протиріч між федеральними органами державної влади та органами державної влади суб'єктів РФ, що знаходяться в межах федерального округу.

З метою забезпечення ефективної координації та взаємодії органів влади всіх рівнів при повноважних представниках Президента РФ у федеральних округах утворено систему координаційних органів. Особливе місце серед них посідають регіональні колегії, до яких за посадою входять керівники федеральних органів виконавчої влади, які займаються питаннями оборони, безпеки, внутрішніх справ, надзвичайних ситуацій. Додатковим інструментом організації повноважним представником взаємодії федеральних органів виконавчої влади з органами влади суб'єктів РФ та органами місцевого самоврядування є Рада при повноважному представнику Президента РФ у федеральному окрузі – дорадчий орган, до якої за посадою входять вищі посадові особи суб'єктів РФ, представник Міністерства регіонального розвитку РФ, заступник Генерального прокурора РФ по федеральному округу. При повноважних представниках створено також Ради голів законодавчих органів суб'єктів РФ у межах федерального округу, діяльність яких спрямовано на формування єдиного правового простору РФ, підвищення ефективності роботи з приведення нормативних актів суб'єктів РФ від-

повідно до Конституції РФ та федерального законодавства. На рівні федеральних округів утворюються також координаційні органи з окремих напрямів федеральної політики, наприклад Економічна рада, Рада з питань культури, Рада з протидії корупції тощо.

У межах своїх контрольних функцій повноважні представники Президента РФ здійснюють такі повноваження:

– організують контроль за виконанням федеральних законів, указів та розпоряджень Президента РФ, постанов та розпоряджень Уряду РФ, за реалізацією федеральних програм в федеральному окрузі;

– вносять Президенту РФ пропозиції щодо призупинення дії актів органів виконавчої влади суб'єктів РФ, що знаходяться в межах федерального округу, у разі протиріччя цих актів Конституції РФ, федеральним законам, міжнародним зобов'язанням РФ.

Найважливішим напрямком діяльності повноважених представників Президента РФ в федеральному окрузі є *забезпечення реалізації в федеральному окрузі кадрової політики* Президента РФ. Для цього повноважні представники аналізують стан кадрової роботи та вносять Президенту РФ відповідні пропозиції, узгоджують кандидатури для призначення на посади федеральних державних службовців та на інші посади в межах федерального округу, якщо призначення на ці посади здійснюється Президентом РФ, Урядом РФ або федеральними органами виконавчої влади.

Аналітичний напрямок діяльності повноважних представників пов'язано із завданням надання Президенту РФ регулярних та в оперативному режимі доповідей про забезпечення національної безпеки, а також про політичний, соціальний та економічний стан у федеральному окрузі. Окрім цього, повноважні представники здійснюють оцінку заходів, що реалізуються всіма рівнями влади з оцінкою їх ефективності та вносять Президенту РФ пропозиції щодо конкретних управлінських рішень.

Аналіз зазначених функцій свідчить про те, що повноважні представники мають можливість впливати на роботу будь-якого федерального, регіонального та муніципального органу управління на території федерального округу. Одночасно необхідно зазна-

чити, що завдання, які поставлені перед повноважними представниками не вичерпуються чинними нормами та не характеризують повною мірою весь спектр їх діяльності. З урахуванням різноманітності політичних, економічних, соціальних та інших характеристик федеральних округів, можна зробити висновок, що в сучасних умовах інститут повноважних представників Президента РФ у федеральних округах значною мірою має «особистісну складову», за якою досвід попередньої практичної діяльності, власна ієрархія цінностей здійснюють більший вплив на функціонування конкретного повноважного представника ніж установлені нормативними документами вимоги. Повноважні представники досить часто при здійсненні своїх функцій використовують неформальні процедури, що в умовах недосконалості правових механізмів, які регулюють їх діяльність, забезпечує ефективність їх діяльності.

Безпосереднє забезпечення діяльності повноважних представників Президента РФ в федеральних округах здійснюють їх апарати. Повноважні представники в кожному федеральному окрузі формують свої апарати, виходячи з особливостей округу, специфіки поставлених Президентом РФ завдань та інших обставин. Успішному функціонуванню повноважних представників також сприяють підпорядковані ним головні федеральні інспектори, які працюють безпосередньо на рівні суб'єктів РФ.

Утворення федеральних округів та створення інституту повноважних представників Президента РФ мало наслідком зміну в системі територіальних органів федеральних органів державної влади, що почали в багатьох випадках прив'язуватися в своїй діяльності до федеральних округів. При цьому зазначені органи, на відміну від уповноважених представників, мають виконавчі функції та повноваженнями в певній сфері та створюють додатковий федеральний стрижень у системі влади. У підсумку склалася різнорівнева система територіальних органів виконавчої влади. Виникла ситуація, коли *одні* федеральні органи мають свої територіальні органи лише у федеральних округах (наприклад, представництва МЗС РФ); *інші* – лише в суб'єктах РФ (наприклад, територіальні органи Фонду державного майна РФ); *треті* – у суб'єктах РФ та на рівні

адміністративно-територіальних одиниць суб'єкта РФ (наприклад, відділення Пенсійного фонду РФ); *четверті* – у федеральному окрузі та частинах інших федеральних округів (наприклад, територіальні управління Міністерства економічного розвитку РФ); *п'яті* – у федеральних округах та суб'єктах РФ (наприклад, управління Федеральної служби контролю за обігом наркотиків); *шості* – одночасно у федеральних округах, суб'єктах федерації та на рівні адміністративно-територіальних одиниць суб'єктів РФ (наприклад, управління та відділи МВС).

2.2.3. Квазіавтономія та залежність (місцеве самоврядування в Російській Федерації)

Розвиток інституту місцевого самоврядування в сучасній Росії безпосередньо пов'язаний з загальними процесами демократизації СРСР, а згодом й суверенної Росії наприкінці 80-90-х рр. ХХ ст.

У липні 1991 р. було ухвалено перший Закон про місцеве самоврядування в Росії, що заклав підвалини нового типу врядування на територіальному рівні³¹⁴ – місцеві Ради було перетворено з представницьких органів державної влади на представницькі органи місцевого самоврядування, виконавчі комітети Рад було ліквідовано, а виконавчу діяльність покладено на безпосередньо обраних населенням голів місцевих адміністрацій. Проте протистояння та конфронтація представницьких органів місцевого самоврядування з головами місцевих адміністрацій призвели до розпуску представницьких органів місцевого самоврядування на території більшості суб'єктів РФ в умовах політичної кризи в РФ жовтня 1993 р.³¹⁵ Водночас із скасуванням представницьких органів місцевого самоврядування у формі Рад почалося формування нової представницької

³¹⁴ О местном самоуправлении в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 6 июля 1991 года № 1550-1 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105/.

³¹⁵ О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 09 октября 1993 г. №1617 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://kremlin.ru/acts/bank/4569>

влади на місцях – дум, муніципальних комітетів, зібрань представників тощо.

Ухвалення Федерального закону «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації»³¹⁶ 1995 р. призвело до нового поштовху процесів розвитку місцевого самоврядування. Унаслідок законодавчих норм відбулося формування вкрай децентралізованої системи місцевого самоврядування в РФ та формування фактично в кожному суб'єкті РФ власної моделі самоврядування.

Слід також зазначити, що політичні процеси 2000-х рр. значною мірою вплинули на інститут місцевого самоврядування. З ухваленням 2003 р. нового Федерального закону «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації»³¹⁷ поступово здійснюється зсув федеральної влади в бік централізації та уніфікації регулювання та здійснення місцевого самоврядування. Зазначене має вираження насамперед у концентрації правового регулювання місцевого самоврядування на федеральному рівні на шкоду регіональному та місцевому, при одночасній відмові від низки демократичних здобутків попереднього законодавства. Під виглядом «загальних принципів», як і в разі з організацію державної влади на рівні суб'єктів РФ, здійснюється детальна регламентація не лише організації, але й діяльності органів місцевого самоврядування.

Зміни у федеральному законодавстві стосувалися насамперед територіальної основи місцевого самоврядування. За Законом 1995 р. не визначалася чітко територіальна основа місцевого самоврядування. Унаслідок цього в одних суб'єктах РФ самоврядування здійснювалося виключно на первинному рівні, у той час, як більш високі територіальні рівні (райони та подекуди міста обласного значення) не визнавалися муніципальними утвореннями. В інших

³¹⁶ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ

³¹⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

суб'єктах РФ існувала дворівнева модель територіальної організації місцевого самоврядування – на рівні поселень та районів. Були також спроби утворення місцевого самоврядування виключно в межах районів. У законодавстві окремих суб'єктів РФ припускалося, що муніципальні утворення можуть також територіально не збігатися з адміністративно-територіальним поділом суб'єктів РФ.

Заплутаність територіальної основи місцевого самоврядування та неможливість за таких умов встановити уніфіковану «вертикаль влади» призвело до докорінного перегляду на рівні федерального законодавства принципів визначення територіальної основи місцевого самоврядування. *За федеральним законом передбачено дворівневу систему місцевого самоврядування:*

Перший (низовий) рівень: сільські та міські поселення. *Сільське поселення* – це муніципальне утворення у складі одного або кількох сільських поселень (сіл, селищ, станиць, селищ, хуторів, кишлаків, аулів). *Міське поселення* – це одне міське поселення або об'єднання кількох поселень, центром яких є місто. Зазначений рівень здебільше відповідав чинним за радянських часів сільським радам та містам районного підпорядкування.

Другий (верхній) рівень: муніципальні райони та міські округи. Муніципальні райони об'єднують кілька сільських та міських поселень та відповідають районному поділу в адміністративно-територіальному поділі суб'єктів РФ. Міські округи, як правило, утворено на базі міст республіканського, крайового, обласного значення та формуються в складі одного міста або об'єднання кількох поселень, центром яких є достатньо велике місто.

У містах федерального значення Москві та С-Петербурзі місцеве самоврядування має однорівневий характер та утворюється в складі їх внутрішніх територій.

Кількість муніципальних утворень в РФ достатньо часто змінюється внаслідок територіальних реформ, що час від часу відбуваються в окремих суб'єктах РФ (табл. 2.2.4)

Таблиця 2.2.4

Муниципальні утворення РФ (станом на 1 січня 2013 р.)

Муниципальні райони	Міські округи	Внутрішні території міст федерального значення	Поселення		
			Міські	Сільські	Загалом
1817	518	257	1687	18 722	20 409
Загалом: 23001					

На відміну від попереднього законодавства, що віддавало вирішення відповідних питань на рівень суб'єктів РФ, на федеральному рівні названо й вимоги щодо утворення муніципальних утворень. Серед них:

– до складу сільського поселення можуть входити один сільський населений пункт або селище з чисельністю населення понад 1 тис. осіб (для територій з високою щільністю населення – понад 3 тис.) та/ або об'єднання кількох сільських поселень з чисельністю населення понад 1 тис. осіб з урахуванням наявної транспортної, соціальної та іншої інфраструктури;

– адміністративним центром муніципального району може вважатися місто, що має статус міського округу;

– межі сільського поселення, до складу якого входять два й більше населених пунктів, установлюються з урахуванням пішої доступності до його адміністративного центру впродовж робочого дня для мешканців усіх населених пунктів, що входять до його складу;

– межі муніципального району визначаються з урахуванням транспортної доступності до його адміністративного центру впродовж робочого дня для жителів усіх поселень, що входять до його складу;

– територія населеного пункту повинна повністю входити до складу території поселення та муніципального району;

– територія поселення не може входити до території іншого поселення;

– відхилення від показників утворення муніципальних утворень може здійснюватися лише на територіях суб'єктів РФ та їх районів з низькою щільністю населення, перелік яких установлюється урядом РФ за поданням суб'єктів РФ;

– зменшення населення поселень менш ніж на 50% від мінімальної чисельності, необхідної для їх утворення, не є підставою для ліквідації муніципальних утворень.

Наділення муніципального утворення відповідним статусом, утворення (перетворення), ліквідація муніципальних утворень та інші питання визначення територіальної основи місцевого самоврядування здійснюється законами суб'єкта РФ з урахуванням думки населення відповідної території.

Законодавство РФ та її суб'єктів, а також статuti муніципальних утворень закріплюють досить значний перелік форм прямої участі населення у здійсненні місцевого самоврядування. *Серед них:*

- місцевий референдум;
- муніципальні вибори;
- відклик обраних посадових осіб місцевого самоврядування;
- схід громадян;
- нормотворча ініціатива;
- територіальне громадське самоврядування;
- публічні слухання;
- зібрання (конференція) громадян;
- опитування громадян;
- звернення громадян до органів місцевого самоврядування;
- інші форми прямого волевиявлення громадян (масові акції, петиції тощо).

Слід зазначити, що характерною ознакою здійснення місцевого самоврядування в Росії в умовах федеративної державності є відсутність єдиних процедур здійснення безпосередньої демократії на місцевому рівні. Проте суттєвою тенденцією розвитку місцевого самоврядування в умовах редуцентралізації є намагання в різний спосіб урегулювати зазначене переважно через федеральне та регіональне законодавство.

Досить суттєві зміни порівняно з 90-ми рр. відбулися в орга-

нізаційній основі місцевого самоврядування, що спрямовані на обмеження варіантів здійснення місцевого самоврядування через визначення основних її засад на федеральному рівні. Якщо за федеральним законом 1995 р. обов'язковою була наявність лише виборного органу місцевого самоврядування, то, починаючи з 2003 р., до структури місцевого самоврядування повинні входити представницький орган муніципального утворення, глава муніципального утворення, виконавчо-розпорядчий орган муніципального утворення – адміністрація; контрольний орган муніципального утворення. Винятком можуть бути лише невеликі сільські територіальні одиниці, де представницький орган може не утворюватися, а рішення ухвалюватися на сході громадян, посада глави муніципального утворення в невеликих поселеннях також може суміщатися з посадою голови представницького органу.

Статутами муніципальних утворень визначаються такі організаційні питання, як порядок формування органів місцевого самоврядування, їх компетенцію, строк повноважень, форми підконтрольності та інші питання. Зазначені питання залежать від типу муніципального утворення, чисельності його жителів, соціально-економічних особливостей, історичних та інших місцевих звичаїв. Проте, якщо раніше найменування органів місцевого самоврядування, багато інших питань їх організації визначалися статутами муніципальних утворень, то нині це встановлюється законом суб'єкта РФ.

Федеральний закон передбачає обов'язковість формування в організаційній основі місцевого самоврядування представницького органу місцевого самоврядування, що може набувати форми думи, ради, зібрання представників, курултаю, хуралу, джирге тощо. Законами суб'єкта РФ встановлюються види виборчих систем, о можуть застосовуватися на муніципальних виборах та порядок їх застосування, конкретний же її вид встановлюється статутом муніципального утворення. Зрозуміло, що на рівні сільських поселень застосовується мажоритарна виборча система. На рівні міських поселень, міських округ, муніципальних районів, крім мажоритарної системи, також поширеною є змішана виборча систе-

ма. Проте щодо муніципальних районів нововведенням останніх років стало можливість формування їх представницького органу з глав та депутатів поселень в їх складі, чим багато хто з муніципальних районів скористався. Якщо в попередній період чисельний склад представницьких органів не регламентувався виключно на місцевому рівні, то нині на федеральному рівні встановлюється вже мінімальна чисельність депутатського корпусу.

Незважаючи на можливість через статут муніципальних утворень визначити компетенцію органів місцевого самоврядування, тим не менш федеральний закон, на відміну від попереднього законодавства, установлює мінімальний обсяг повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, *зокрема*:

- затвердження статуту муніципального утворення;
- затвердження місцевого бюджету та звіту про його виконання;
- встановлення місцевих податків та зборів;
- затвердження планів та програм розвитку муніципалітетів;
- визначення порядку управління муніципальною власністю;
- створення комунальних підприємств та установ, а також затвердження тарифів на їх послуги;
- вступ до органів міжмуніципального співробітництва;
- визначення порядку матеріального та організаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;
- контроль за діяльністю виконавчих органів та посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі ухвалення рішення про відставку глави адміністрації.

Відповідно до федерального законодавства обов'язковим елементом місцевого самоврядування в Росії є глава муніципального утворення. За попереднім законом вирішення питання щодо утворення зазначеної посади віддавалося на рівень статутів муніципальних утворень, в багатьох з них названу посаду не було утворено. Глава муніципального утворення є вищою посадовою особою муніципального утворення та має власні повноваження щодо вирішення питань місцевого значення. Свої повноваження він може отримати як безпосередньо через місцеві вибори, так і через обрання представницьким органом місцевого самоврядування.

У разі обрання на муніципальних виборах глава муніципального утворення відповідно до статуту або входить до складу представницького органу муніципального утворення та виконує функції його голови, або очолює місцеву адміністрацію. У разі обрання представницьким органом муніципального утворення глава муніципального утворення виконує повноваження його голови й не може бути при цьому керівником місцевої адміністрації. Проте в сільських поселеннях глава муніципального утворення може суміщати функції голови представницького органу та голови адміністрації.

Як і з функціями представницького органу місцевого самоврядування федеральне законодавство встановлює мінімальний обсяг повноважень глави муніципального утворення, хоча статутами муніципальних утворень можуть визначатися й додаткові повноваження. Зокрема, глава муніципального утворення, незалежно від способу свого обрання та органу (представницький чи виконавчий), який він очолює:

- представляє муніципальне утворення та діє від його імені;
- підписує нормативні акти, що ухвалені представницьким органом;
- скликає позачергові засідання представницького органу;
- забезпечує здійснення органами місцевого самоврядування повноважень з вирішенню питань місцевого значення та окремих державних повноважень.

Виконавчо-розпорядчим органом муніципального утворення є місцева адміністрація, що, відповідно до вже регіонального законодавства, а не статутів муніципальних утворень, може мати назви мерії, управи, префектур тощо. Очолює місцеву адміністрацію її керівник, який безпосередньо керує її органами та структурними підрозділами: призначає керівників структурних підрозділів адміністрації, визначає структуру адміністрації тощо. Повноваження керівника адміністрації може виконувати глава муніципального утворення, якого обрано на місцевих виборах або особа, яка призначається представницьким органом за контрактом, що укладається за підсумками конкурсу.

Слід зазначити, що домінуючою моделлю муніципального управління в РФ є варіант «сильний мер – слабка рада», за якою обраний безпосередньо населенням глава місцевого самоврядування очолює місцеву адміністрацію. Проте з 2004-2005 рр. зазначена модель поступово заміщується варіантом «сильна рада – слабкий мер – управляючий», за якою глава місцевого самоврядування з незначними повноваженнями обирається представницьким органом, а виконавчі функції покладаються на призначеного представницьким органом за контрактом голову адміністрації. У цілому в РФ зазначену модель представлено в 25% міських округів, 36% муніципальних районів, 33% міських поселень, 13% сільських поселень, 95% внутрішніх територій міст федерального значення. Популярності моделі призначення керівника місцевої адміністрації за контрактом відіграє не лише чинник професіоналізації системи управління, але й можливості впливати на призначення зазначеної особи з боку органів державної влади суб'єктів РФ, що за законом призначають третину членів конкурсної комісії з відбору кандидатів на посаду, а також політична залежність обраного зі складу представницького органу глави муніципального утворення.

Додатковим органом у системі місцевого самоврядування РФ є наявність спеціального контрольного органу, назва якого (комітет контролю, рахункова палата, ревізійна комісія тощо) встановлюється в статуті муніципального утворення. Названа структура може контролювати стан виконання місцевого бюджету, ефективність використання коштів, стан використання комунальної власності тощо, але основні засади її діяльності також почали встановлюватися у федеральному законодавстві³¹⁸, а не на місцевому рівні.

Однією з актуальних проблем розвитку місцевого самоврядування в РФ є розмежування предметів відання поміж муніципальними утвореннями та державною владою РФ та її суб'єктів. Базовий закон 1995 р. передбачав близько 30 питань місцевого

³¹⁸ Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. №6-ФЗ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://rg.ru/2011/02/11/audit-dok.html>.

значення, що були єдиними для всіх типів муніципальних утворень. Крім цього, організаційний механізм вирішення означених питань вирішувався муніципальними утвореннями самостійно. Чинне федеральне законодавство побудовано на іншій основі – у ньому вже розмежовуються предмети відання, кількість яких значно зросла, за кожним з рівнів територіальної організації місцевого самоврядування, а також установлюються повноваження органів місцевого самоврядування щодо їх вирішення. Серед питань місцевого значення важливими є питання бюджету, місцевих податків, управління власністю, розвитку місцевої інфраструктури, житлово-комунального господарства, надзвичайних ситуацій, культури, охорони здоров'я, соціальної політики тощо.

Федеральне законодавство, а також законодавство суб'єктів РФ може наділяти (механізм делегування) органи місцевого самоврядування районів та міських округ окремими державними повноваженнями з питань виключного відання суб'єктів РФ, а також спільного відання РФ та її суб'єктів. При цьому наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями хоча й відбувається без згоди відповідних органів місцевого самоврядування, проте жорстко пов'язується з фінансуванням зазначених повноважень та передачею інших ресурсів щодо їх виконання. Слід зазначити, що впродовж 2000-х рр. відбувалося поступово зростання делегованої компетенції органам місцевого самоврядування, яке фактично призводить до їх вбудовування до системи державної влади.

У частині здійснення переданих державних повноважень органи місцевого самоврядування є підконтрольними відповідним органам державної влади федерального або регіонального рівня, а їх посадові особи несуть персональну відповідальність. Зокрема, органи державної влади зобов'язані здійснювати оцінку ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, мають право скасовувати в частині делегованих повноважень рішення органів місцевого самоврядування та давати відповідні вказівки та приписи. Федеральним законодавством передбачено також можливість тимчасового здійснення органами державної влади суб'єктів РФ

окремих повноважень органів місцевого самоврядування, запровадження місцевої фінансової адміністрації на строк до одного року за клопотанням головної посадової особи суб'єкта РФ.

Крім виконання повноважень у межах власних предметів відання, а також делегованої компетенції, органи місцевого самоврядування мають право добровільно за умови наявності відповідних ресурсів брати на себе зобов'язання щодо вирішення низку питань, що не належать до питань місцевого значення, а є питаннями державного значення, наприклад, брати участь в організації громадських робіт, здійсненні нотаріальних дій тощо.

Головний «нерв» розвитку інституту місцевого самоврядування будь-якої країни полягає в питаннях фінансових. У бюджетній системі РФ продекларовано принцип самостійності місцевих бюджетів. Результатом реформування інституту місцевого самоврядування в РФ у 2000-х рр. став перерозподіл та закріплення на довготривалій основі доходних джерел місцевих бюджетів. Проте фінансова самостійність муніципалітетів не лише не підвищилася, а погіршилася – кількість повноважень муніципалітетів безперервно розширювалася, але це не призводило до відповідного розширення матеріально-фінансових основ місцевого самоврядування. Зокрема, у результаті зміни податкового та бюджетного законодавства кількість місцевих податків було значною мірою скорочено. Станом на 2013 р. до таких належить лише земельний податок та податок на майно фізичних осіб, проте вони забезпечують лише близько 10% місцевих бюджетів РФ, хоча на політичному рівні неодноразово декларувалося перенесення ваги у податкових джерелах місцевих бюджетів саме на місцеві податки. Одночасно були суттєво скорочено нормативи відрахувань до місцевих бюджетів від федеральних та регіональних податків, а можливості органів місцевого самоврядування з управління доходною базою було зведено до мінімуму.

На високий рівень фінансової залежності органів місцевого самоврядування від органів державної влади суттєво впливає проблема високої частки міжбюджетних трансферів у сукупних доходах бюджетів муніципальних утворень – з 2005 до 2013 р. вони

зросли з 47 до 60%. У цілому сукупні доходи муніципальних утворень без урахування трансфертів складають 2,5% ВВП Росії, а сукупні витрати – 6% ВВП. Ураховуючи незначний обсяг дефіцитності місцевих бюджетів РФ, різниця в 3,5% формується за рахунок міжбюджетних трансфертів.

Нестача власних фінансових коштів призводить до того, що органи місцевого самоврядування РФ змушені при формуванні власних бюджетів виходити з пріоритетів, що визначає федеральний центр та суб'єкти РФ. Зокрема, умовою отримання трансфертів здебільшого є принцип співфінансування. Відтак з метою отримання трансфертів з федерального та регіонального бюджету органи місцевого самоврядування вимушені спрямовувати частину своїх коштів на фінансування проектів, визначених органами державної влади, що сприяє фінансовій централізації, яка доповнює організаційну.

2.3. Білорусь – незалежність чи конфедерація?

Розвиток подій, починаючи з 1990 року, як в СРСР, так і після його розпаду, уселяв оптимізм і відчуття неминучості реформ. Повною мірою це відчуття відносилось і до сфери місцевого самоврядування. Закон «Про основи місцевого самоврядування і місцевого господарювання в БССР», ухвалений 1991 року, передавав владу на місцевому рівні від партійних органів та виконкомів Радам і створював реальні передумови для розвитку місцевого самоврядування. Однак, починаючи з 1994 року, у Білорусі процес становлення та розвитку місцевого самоврядування спочатку призупинився, а потім і зовсім пішов назад. 1995 року почала шикуватися «вертикаль» виконавчо-розпорядчих органів (виконкомів): через «делегування» повноважень Рад виконкомам збільшувалася компетенція останніх, скорочувався політичний, економічний та кадровий вплив Рад на виконкоми; до Конституції і законів було внесено зміни, у результаті яких виконкоми було виведено з підпорядкування Рад і перепідпорядковано Президенту та Уряду.

У результаті, до 1999 року було збудовано, і в подальшому тільки посилювалася державна «вертикаль» місцевих органів управління.

Таким чином, у Республіці Білорусь було побудовано систему місцевої та регіональної влади, що ґрунтувалася на принципах державної теорії місцевого самоврядування (автори – німецькі вчені Рудольф Гнейсті Лоренц Штейн, середина ХІХ ст.).

Головні постулати цієї теорії можна подати таким чином:

- місцеве самоврядування є продовженням держави, а його органи – по суті місцеві органи державної влади;
- сфера діяльності місцевого самоврядування – виконання державних завдань, органи місцевого самоврядування не можуть мати інших завдань, крім сформульованих державою;
- усяке публічне управління є справою державною, тому сенс існування місцевого самоврядування – не відділення від держави, а підпорядкування її інтересам і цілям.

Основу правового становища органів місцевого управління та самоврядування закріплено в Конституції Республіки Білорусь та в Законі Республіки Білорусь від 4 січня 2010 року «Про місцеве управління і самоврядування в Республіці Білорусь». Згідно зі статтею 117 Конституції Республіки Білорусь *місцеве управління і самоврядування здійснюється громадянами через:*

- місцеві ради депутатів;
- виконавчі і розпорядчі органи;
- органи територіального громадського самоврядування;
- місцеві референдуми;
- збори;
- інші форми прямої участі в державних і громадських справах.

Місцеве управління – форма організації та діяльності місцевих виконавчих і розпорядчих органів для вирішення питань місцевого значення, виходячи із загальнодержавних інтересів та інтересів населення, яке проживає на відповідній території. *Єдина система органів місцевого управління на території Республіки Білорусь складається з:*

- обласних виконавчих комітетів;
- районних виконавчих комітетів;

- міських виконавчих комітетів;
- селищних виконавчих комітетів;
- сільських виконавчих комітетів;
- місцевих адміністрацій.

Єдність цієї системи забезпечується спільністю правових засад, принципів утворення та діяльності, а також завдань, які вони покликані вирішувати в інтересах населення, соціального та економічного розвитку відповідної території.

Місцеві Ради депутатів є представницькими державними органами на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць Республіки Білорусь та основною ланкою системи місцевого самоврядування. Ради забезпечують на своїй території узгоджену діяльність органів територіального громадського самоврядування. У Республіці Білорусь аналогічно до рівнів органів місцевого управління існує *три територіальних рівні Рад*: первинний, базовий та обласний. Так, Мінська міська Рада володіє правами Ради базового рівня та обласної.

Місцеве самоврядування в Республіці Білорусь – форма організації та діяльності громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через обрані ними органи соціальних, економічних, політичних і культурних питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення та особливостей розвитку адміністративно-територіальних одиниць на основі власної матеріально-фінансової бази і залучених коштів.

Система місцевого самоврядування включає:

- місцеві ради депутатів;
- органи територіального громадського самоврядування:
- ради і комітети: мікрорайонів, житлових комплексів;
- будинкові комітети;
- вуличні комітети;
- квартальні комітети;
- селищні комітети;
- сільські комітети;
- інші органи, у тому числі одноосібні.

Місцеве самоврядування здійснюється в межах адміністративно-територіальних і територіальних одиниць.

До виключної компетенції місцевих Рад депутатів належить:

- затвердження програм економічного і соціального розвитку, місцевих бюджетів та звітів про їх виконання;
- установа відповідно до закону місцевих податків і зборів;
- визначення в межах, установлених законом, порядку управління і розпорядження комунальною власністю;
- призначення місцевих референдумів.

У Республіці Білорусь встановлюються три територіальні рівні Рад:

- первинний;
- базовий;
- обласний.

До первинного територіального рівня належать місцеві ради:

- сільські;
- селищні;
- міські (міст районного підпорядкування).

До базового територіального рівня належать ради:

- міські (міст обласного підпорядкування);
- районні.

До обласного територіального рівня належать обласні Ради. Мінська міська Рада має права Ради базового рівня та обласної Ради.

Виконавчим і розпорядчим органом на території області, району, міста, селища, сільради є виконавчий комітет з правами юридичної особи (виконком). *Виконкоми поділяються на три рівні:*

- первинний (сільські, селищні, міські (міст районного підпорядкування));
- базовий (міські (міст обласного підпорядкування), районні);
- обласний.

До складу виконкому входять:

- голова;
- заступник (заступники) голови;
- керуючий справами (секретар);

– члени виконкому.

Виконавчий комітет у межах своїх повноважень ухвалює рішення. Рішення виконавчого комітету ухвалюються простою більшістю від встановленого складу виконавчого комітету, підписуються головою виконавчого комітету та керуючим справами (секретарем) виконавчого комітету.

До компетенції виконавчого комітету належить:

– розроблення та винесення на затвердження Ради схеми управління місцевим господарством і комунальною власністю, а також пропозицій щодо організації охорони громадського порядку;

– розроблення та винесення на затвердження Ради проектів програм економічного і соціального розвитку, місцевого бюджету, подання Раді звітів про їх виконання;

– забезпечення на відповідній території дотримання:

– Конституції Республіки Білорусь;

– законів Республіки Білорусь;

– актів Президента Республіки Білорусь;

– рішень Ради та вищих державних органів, ухвалених у межах їх компетенції;

– організація отримання доходів місцевим бюджетом та їх використання за цільовим призначенням;

– ухвалення рішення про випуск місцевих цінних паперів та проведення аукціонів;

– розпоряджання комунальною власністю адміністративно-територіальної одиниці в порядку, установленому радою;

– ухвалення рішень про створення, реорганізацію та ліквідацію підприємств, організацій, установ та об'єднань комунальної власності;

– надання згоди на розміщення на підвідомчій йому території підприємств, організацій, установ та об'єднань, що не перебувають у комунальній власності відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

– здійснення в порядку, установленому законодавством Республіки Білорусь, контролю на підвідомчій території за використанням комунальної власності;

– ухвалення відповідно до законодавства Республіки Білорусь рішень з питань землеустрою та землекористування.

Місцеві Ради депутатів, виконавчі і розпорядчі органи в межах своєї компетенції ухвалюють рішення, що мають обов'язкову силу на відповідній території.

Рішення місцевих Рад депутатів, що не відповідають законодавству, скасовуються вищими представницькими органами. У разі систематичного або грубого порушення місцевою Радою депутатів вимог законодавства, вона може бути розпущеною Радою Республіки, що має право також ухвалити таке рішення і в інших випадках, передбачених законом.

Рішення місцевих виконавчих і розпорядчих органів, що не відповідають законодавству, скасовуються:

- відповідними Радами депутатів;
- вищими виконавчими і розпорядчими органами;
- Президентом Республіки Білорусь.

Рішення місцевих Рад депутатів, виконавчих і розпорядчих органів, що обмежують або порушують права, свободи і законні інтереси громадян, а також в інших передбачених законодавством випадках можуть бути оскарженими в судовому порядку (стаття 122 Конституції Республіки Білорусь).

Водночас, слід констатувати, що декларовані Європейською Хартією місцевого самоврядування цінності та реалії місцевого самоврядування в Республіці Білорусь не збігаються і навіть знаходяться в дисонансі з ратифікованими документами, що ускладнює або навіть робить неможливим дотримання міжнародних норм.

Невідповідність ратифікованим міжнародним документам нормативної бази Республіки Білорусь добре прослідковується в порівняльній таблиці (табл. 2.3.1).

Таблиця 2.3.1

Стан місцевого самоврядування в Республіці Білорусь

Європейська Хартія місцевого самоврядування	Конституція Республіки Білорусь	Коментарі
<p>Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих влад, у межах, установлених законом, здійснювати регулювання і управляти значною часткою публічних справ, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення (п 1 статті 3)</p>	<p>Місцеве управління і самоврядування здійснюється громадянами через місцеві Ради депутатів, виконавчі і розпорядчі органи, органи територіального громадського самоврядування, місцеві референдуми, збори та інші форми прямої участі в державних і громадських справах (стаття 117)</p>	<p>Діаметрально протилежні підходи. Хартія говорить про управління справами в інтересах населення, а Конституція РБ віддає пріоритет участі, насамперед у державних справах</p>
<p>Це право здійснюється радами або зборами, з членів, обраних шляхом вільного, таємного голосування на основі прямого, рівного і загального виборчого права. Ради (зібрання) можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. (п. 2 статті 3). Без шкоди для більш загальних установлених законом положень, місцева влада повинна мати можливість визначати свої внутрішні управлінські структури з тим, щоб адаптувати їх до місцевих потреб і забезпечувати ефективне управління (стаття 6)</p>	<p>Керівники місцевих виконавчих і розпорядчих органів призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом Республіки Білорусь або у встановленому ним порядку і затверджуються на посаді відповідними місцевими Радами депутатів (стаття 119)</p>	<p>Хартія встановлює вторинність виконавчих та інших органів по відношенню до Рад і закріплює право Рад самостійно визначати структуру необхідних органів. Конституція РБ фактично включає місцеві виконавчі та розпорядчі органи до системи органів державної влади, підпорядкованих Президенту Республіки, який має право або сам призначати на посаду і звільняти від неї керівника, або встановити порядок призначення такого керівника Радою депутатів</p>

Продовження таблиці 2.3.1

Європейська Хартія місцевого самоврядування	Конституція Республіки Білорусь	Коментарі
<p>Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевої влади в межах, установлених законом, здійснювати регулювання і управляти значною частиною публічних справ, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення (п 1 статті 3)</p>	<p>Рішення місцевих Рад депутатів, що не відповідають законодавству, скасовуються домінуючими представницькими органами.</p> <p>Рішення місцевих виконавчих і розпорядчих органів, що не відповідають законодавству, скасовуються домінуючими виконавчими і розпорядчими органами, а також Президентом Республіки Білорусь (частина друга і частина третя статті 122)</p>	<p>Хартія закріплює положення про те, що органи місцевого самоврядування самостійно несуть відповідальність перед законом.</p> <p>Конституція Республіки Білорусь передбачає можливість скасування рішень місцевої влади поза судовими процедури домінуючими органами влади</p>

2.4. Молдова – в умовах анклаву на перетині цивілізацій ...

Становлення місцевого самоврядування в сучасній Молдові в умовах перехідного етапу до консолідованої демократії пов'язане з чималими труднощами і проблемами. Причиною цього служить недооцінка ролі і значущості місцевого самоврядування в контексті загальнодемократичних реформ, у сповільненості і непослідовності дій, пов'язаних з розробленням нових механізмів і процедур управління, у недосконалоості, інформаційної, матеріально-фінансової, кадрової та нормативно-правової бази. Серйозно загальмувала процеси розвитку місцевого самоврядування проведена адміністративно-територіальна реформа, а потім повернення до старої системи районного поділу території країни.

Місцеве самоврядування закріпилося в Молдові як конституційна норма нового державного устрою країни 1994 року. Місцеве самоврядування відіграє роль інтегрувального чинника в суспіль-

но-політичному житті країни, слугує противагою зайвої централізації державного управління. Завдяки дальшій консолідації цього інституту відбувся розвиток народовладдя, сталого державного управління та стабільної демократичної політичної системи. На нинішньому етапі реформ розвиток інститутів місцевого і громадського самоврядування Республіки Молдова створюють передумови подолання наявного відчуження між державою і суспільством.

Проблемою розвитку місцевого самоврядування Молдови є очевидна залежність політики в сфері місцевого самоврядування не тільки від процесів політичної та економічної трансформації, а й від стану міжетнічних відносин. Для Молдови, що має в своєму складі два «проблемних» регіони – Гагаузію і Придністров'я, реформування місцевого самоврядування безпосередньо пов'язане зі зміцненням державності й збереженням територіальної цілісності.

Виконавчий директор Конгресу місцевих влад Молдови Віорел Фурдуй наголошує на тому, що часто проблеми місцевого самоврядування залишаються не почутими владою, а це значно гальмує процес здійснення реформ. «Упродовж 20-ти років у нас було проведено дві реформи, і третя на сьогодні вже набирає обертів. Наш досвід показує, що навіть найпотужніші програми не завжди можуть утілюватися центральною владою, якщо в країні немає сильного місцевого самоврядування. Це доведено досвідом розвинених країн, адже не є таємницею, що найбільшою довірою громадян користується саме місцева влада, отже важливо дати їй можливість і повноваження, щоб оправдати цю довіру»³¹⁹.

Національне законодавство Молдови містить низку законів, що визначають характер місцевого самоуправління в країні: Закон «Про адміністративно-територіальний устрій, Закон «Про місцеві публічні фінанси», Закон «Про місцеві податки», Земельний кодекс, Закон «Про бюджетну систему та бюджетний процес», Закон «Про статут місцевої ради» тощо. Особливо слід назвати Закон «Про осо-

³¹⁹ Малі міста як центр уваги реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ammu.com.ua/mali-mista-yak-tsentr-uvagy-reformy-mistsevogo-samovryaduvannya-ta-tery-torial-noyi-organizatsiyi-vlady-v-ukrayini/>.

близький правовий статус Гагаузії» (грудень 1994 р.) та Закон «Про основні положення особливого правового статусу населених пунктів лівобережжя Дністра» (липень 2005 р.). Утім, законодавці не завжди були послідовними, і питання місцевого самоврядування в Молдові декілька разів виносилися на розгляд Конституційного Суду.

Конституція Молдови не акцентує уваги на конкретних видах основ місцевого самоврядування, закріплює лише загальні принципи, зокрема місцевої автономії, децентралізації суспільних служб, виборності влад, місцевого публічного управління, консультацій з громадянами щодо найважливіших питань місцевого значення.

110 стаття Конституції РМ визначає адміністративно-територіальний устрій країни. Адміністративно-територіальний поділ у повоєнний період постійно змінювався, кількість районів варіювало від 16 до 63³²⁰. Після ратифікації Парламентом РМ Європейської Хартії місцевого самоврядування в Молдові було проведено реформу, у результаті якої утворилося 10 територіальних одиниць. Восени 1998 року парламент країни вніс зміни і доповнення до Закону «Про місцеве публічне управління», за якими було розмежовано компетенції сіл (комун), міст (муніципій) та районів. Таким чином, починаючи з 1999 року до лютого 2003 року, Молдова поділялася на 9 повітів, 1 муніципальне та 2 адміністративно-територіальні утворення.

Сучасний поділ Республіки було затверджено 27 грудня 2001 року законом №764, опублікованим 29 січня 2002 року. Молдова поділяється на 39 адміністративних одиниць: 32 райони, 5 муніципіїв та 2 автономні утворення. Загалом у Молдові 60 міст та 917 сіл. Частина території країни займає невизнана самопроголошена Республіка Придністров'я та автономне утворення Гагаузія (Гагауз Ери).

Придністровська Молдавська Республіка (ПМР) – «державне утворення» у Східній Європі, незалежність якого проголошена 25

³²⁰ Конституція Республіки Молдова [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2>.

серпня 1991 року, але досі не визнана іншими державами. Згідно із законодавством Молдови, Придністров'я має статус Автономного територіального утворення з особливим правовим статусом. Адміністративно територію ПМР поділено на 5 районів (табл. 2.4.1), а також два міста республіканського підпорядкування (Тирасполь та Бендери).

Таблиця 2.4.1

Адміністративно-територіальний устрій ПМР

№№ п/п	Район	Кількість населе- них пунктів	Населення, тис.
1.	Григоріопольський район	31	51,2
2.	Дубоссарський район	22	37,4
3.	Кам'янський район	23	27,2
4.	Рибницький район	47	82,6
5.	Слободзейський район	25	93,8

Статтю 111 Конституції присвячено статусу автономно-територіального утворення Гагаузія. У пункті 1 цієї статті зазначено, що Гагаузія – автономно-територіальне утворення у складі РМ з особливим правовим статусом, що виражає самовизначення гагаузької народу, який здійснює свою діяльність відповідно до Конституції РМ, Закону «Про особливий правовий статус Гагаузії»³²¹.

Гагаузія розташована в південній частині РМ і належить до самостійного економічного регіону країни. Так, стаття 1 частини четвертої Закону про особливий правовий статус Гагаузії (Гагауз Ері) №344-XIII від 23 грудня 1994 р. передбачає, що «в разі зміни статусу Республіки Молдова як незалежної держави народ Гагаузії має право на зовнішнє самовизначення»³²². Адміністративний центр Гагаузії – муніципій Комрат.

До складу Гагаузії входить 32 населені пункти: 1 муніципій – Комрат, 2 міста – Вулканешти і Чадир-Лунга, 27 сіл, з яких 7 входять

³²¹ Закон Республіки Молдова «Про особливий правовий статус Гагаузії (Гагауз Ері)». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.gagauzia.md/pageview.php?l=ru&idc=389&nod=1&>.

³²² Там само.

до складу трьох комун, 2 населені пункти зі статусом залізничної станції (вузла) – Вулканешти (входить до складу міста Вулканешти) і Етулія (входить до складу комуни Етулія).

Систему органів місцевої публічної влади Гагаузії подано на рис. 2.4.1:

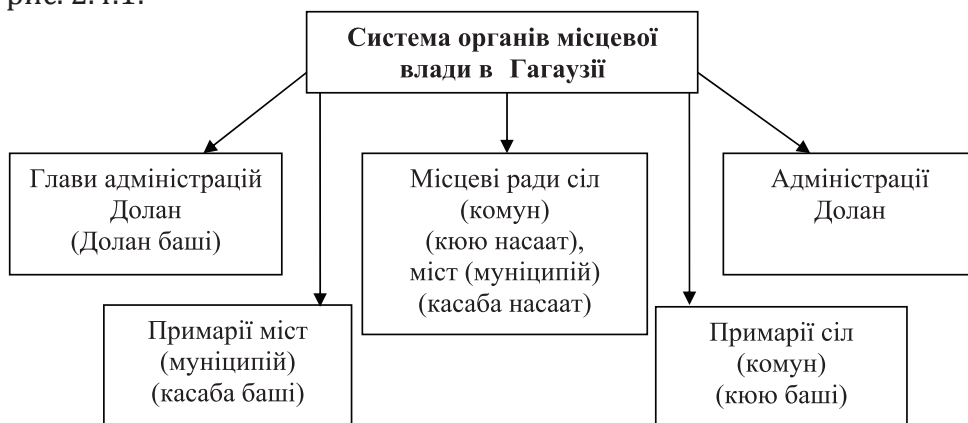


Рис. 2.4.1 Система органів місцевої публічної влади Гагаузії

1998 року в Молдові ухвалено Закон «Про місцеве публічне управління», а 2003 р. до нього було внесено низку поправок. На сьогодні в Молдові діє його нова редакція від 28.12.2006 р. 33 У статті 1 Закону визначено вживання основних понять (табл. 2.4.2).

Таблиця 2.4.2

Основні поняття місцевого самоврядування Молдови

№№ п/п	Поняття	Визначення
1.	Місцева громада	сукупність жителів адміністративно-територіальної одиниці
2.	Місьцеве публічне управління	сукупність місцевих органів публічної влади, створених відповідно до закону для захисту спільних інтересів населення окремої адміністративно-територіальної одиниці
3.	Органи місцевого публічного управління першого рівня	сукупність органів публічної влади, створених і діючих на території села (комуни), міста (муніципія) для захисту інтересів та вирішення проблем місцевих громад

№№ п/п	Поняття	Визначення
4.	Органи місцевого публічного управління другого рівня	сукупність органів публічної влади, створених і діючих на території району, муніципії Кишинєва, автономного територіального утворення із особливим правовим статусом для захисту інтересів і вирішення проблем населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці
5.	Примар	представницька влада населення адміністративно-територіальної одиниці й виконавча влада місцевої ради, обрана на основі всезагального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні
6.	Місцева рада	орган представницької й правомочної влади населення адміністративно-територіальної одиниці першого або другого рівня, обраний з метою вирішення місцевих проблем
7.	Внутрішній аудит	служба, яка створюється правоможним органом публічної влади першого або другого рівня з метою забезпечення постійного внутрішнього нагляду, оцінки і контролю всіх видів здійснюваної ним діяльності, яка користується організаційною незалежністю і правом участі обговоренні важливих проблем відповідної установи

Найважливішою функцією системи місцевого самоврядування відповідно до Конституції є збереження історично сформованого общинного ладу життя жителів Республіки Молдова, збереження і розвиток населених пунктів, заснованих предками, рівномірний розподіл населення по території країни, виховання здорового і всебічно розвиненого підростаючого покоління, збереження етнічної різноманітності, розвиток культури молдаван і національних меншин, що населяють Республіку Молдова.

Місьцеве публічне управління в Республіці Молдова здійснюється на принципах (п.1 статті 3 Закону):

– місцевої автономії;

- децентралізації громадських служб, розмежування повноважень між різними рівнями місцевої влади і управління;
- законності, захисту прав і законних інтересів громадян;
- єдності і цілісності системи органів місцевого публічного управління;
- самостійності та незалежності органів публічного управління в межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого життя, їх відповідальності за ухваленні рішення;
- поєднання виборності і призначуваності при формуванні органів місцевого публічного управління, їх підконтрольності та відповідальності перед вищими органами публічної влади і населенням;
- урахування місцевих, регіональних та загальнодержавних економічних, фінансових, соціальних та інших інтересів;
- економічної та фінансової самостійності території³²³.

Органами управління муніципій є муніципальна рада і примар (в Кишиневі – генеральний примар), який очолює примерію муніципія. У населених пунктах, що входять до складу муніципія, діють місцеві ради, діяльність яких координується муніципальною радою.

Місцева рада складається з радників, які обираються терміном на 4 роки. Кількість радників залежить від чисельності населення муніципія. Так, рада муніципія Кишинева складається з 51 радника, муніципальна рада Бельців – з 35 радників (табл. 2.4.3).

Таблиця 2.4.3

Кількість радників у місцевих радах

№№ п/п	Чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці	Кількість радників
1	2	3
1.	До 1500	9
2.	від 1501 до 2500	11
3.	від 2501 до 5000	13
4.	від 5001 до 7000	15

³²³ Конституція Республіки Молдова [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2>.

Продовження таблиці 2.4.3

5.	від 7001 до 10000	17
6.	від 10001 до 20000	23
7.	від 20001 до 50000	27
8.	від 50001 до 100000	33
9.	від 100001 до 200000	35
10.	понад 200000	43

До основних компетенцій місцевих рад належить:

– вирішення питання запровадження та зміни порядку і термінів сплати місцевих податків і зборів, надання пільг упродовж бюджетного року;

– управління майном, що належить до публічної і приватної сфери села (комуни), міста (муніципії);

– вирішення питання передачі в управління, у концесію, здавання в оренду або в найм майна, що належить до публічної сфери відповідно села (комуни), міста (муніципії);

– вирішення питання продажу, приватизації, передачі в концесію, здавання в оренду або в найм майна, що належить до приватної сфери відповідно села (комуни), міста (муніципії) відповідно до закону;

– вирішення питання здійснення проектних робіт, будівництва, утримання та модернізації доріг, мостів, житлового фонду відповідно до Закону про житло, а також усієї інфраструктури в галузі економіки, соціальної сфери та сфери розваг місцевого значення;

– ухвалення рішень відповідно до чинного законодавства щодо вирубки і викорчовування дерев і чагарників зелених насаджень, які є публічною власністю адміністративно-територіальної одиниці та/або їх переміщення.

Примар муніципії обирається загальним голосуванням на 4 роки. У нього має бути 3 заступники (у Кишиневі – 4), що обираються муніципальною радою з числа радників за пропозицією примара. Примар очолює місцеве публічне управління. Він бере участь у засіданнях місцевої ради і має право висловлювати свою думку з усіх обговорюваних питань.

Виходячи зі сфер діяльності, закріплених за органами місцево-

го публічного управління першого рівня, *примар здійснює на керованій території такі основні повноваження:*

- забезпечує виконання рішень місцевої ради;
- пропонує відповідно до закону структуру і штатний розпис примарії, умови оплати праці її працівників та представляє їх місцевій раді на затвердження;
- призначає на посаду і припиняє службові чи трудові відносини з начальниками підвідомчих відповідному органу місцевого публічного управління підрозділів, служб, муніципальних підприємств, працівниками примарії, визначає їхні обов'язки, керує їхньою діяльністю і контролює її, сприяє професійній підготовці та перепідготовці;
- устанавлює обов'язки заступника (заступників) примара;
- забезпечує розроблення проекту бюджету адміністративно-територіальної одиниці на черговий рік і складання звіту про виконання бюджету і представляє їх місцевій раді на затвердження;
- виконує функції головного розпорядника кредитів села (комуни), міста (муніципії);
- перевіряє за посадою або на вимогу надходження коштів до місцевого бюджету та їх витрачання, та інформує про стан справ місцеву раду;
- відповідає за інвентаризацію й управління, у межах своєї компетенції, майном села (комуни), міста (муніципії), що належать до публічної і приватної сфер;
- здійснює відповідно до закону нагляд за ярмарками, ринками, парками, зеленими зонами і місцями відпочинку та розваг і вживає оперативних заходів до забезпечення їх нормального функціонування;
- пропонує місцевій раді схему організації та умови надання суспільних послуг комунального господарства, уживає оперативних заходів щодо забезпечення нормального функціонування відповідних служб комунального господарства;
- керує, координує та контролює діяльність місцевих громадських служб; забезпечує роботу служби записи актів громадянського стану, органу опіки та піклування, сприяє виконанню захо-

дів щодо соціального захисту та соціальної допомоги.

Примерія організує і здійснює свою діяльність на основі положення, затвердженого місцевою радою. *Примерія як функціональна структура здійснює такі повноваження:*

- готує проекти рішень місцевої ради та проекти розпоряджень примара;

- оприлюднює рішення місцевої ради та розпорядження примара нормативного характеру;

- збирає і представляє примару дані для щорічного звіту про соціально-економічне становище села (комуни), міста (муніципії);

- здійснює нагляд за виконанням заходів, передбачених розпорядженням примара, як у самій примерії, так і на підвідомчій території;

- сприяє розробленню проекту бюджету адміністративно-територіальної одиниці на черговий бюджетний рік та проектів змін до бюджету, що подаються примаром на розгляд місцевої ради;

- забезпечує виконання бюджету адміністративно-територіальної одиниці відповідно до рішень місцевої ради та дотримання положень законодавства;

- складає звіти про виконання бюджету адміністративно-територіальної одиниці та надає допомогу секретарю місцевої ради у виконанні ним своїх обов'язків відповідно до закону.

Комуна є адміністративно-територіальною одиницею в Молдові, що включає одне або кілька сіл залежно від економічних, соціально-культурних, географічних та демографічних умов. Село, у якому розташовано сільську (комунальну) раду, називається «селом-резиденцією». Назва комуни завжди збігається з назвою села-резиденції. Управління комуною здійснює примар. У нього є один заступник. Заступники примара комун, що мають населення до 5000 мешканців, працюють на громадських засадах.

Дослідники відзначають, що на практиці є дві постанови Уряду РМ, у яких установлено структуру і типові статuti органів місцевого самоврядування першого та другого рівнів. До того ж уряд не затвердив своєчасно структуру типових статутів примарій, що включала б мінімальну або максимальну кількість персоналу органів місцевого публічного управління, що виходило б із консультацій із

місцевими громадами, а встановив обов'язкові норми, зменшуючи можливість місцевої автономії.

Примарія одного села, з населенням до 2,5 тис., відповідно до закону, мусить мати 4 особи персоналу, маючи компетенції в 20 напрямках. Таке забезпечення людськими ресурсами на практиці ускладнює можливість місцевим органам влади якісно виконувати свої функції.

Отже, у чинних законодавчих актах слід чітко розмежувати компетенції місцевих органів влади, що відповідають інтересам громад міст (муніципій), сіл (комун) і центральних органів влади, а також компетенції, які мають автономні адміністративні одиниці та муніципія Кишинів. Для цього доцільно при урядові утворити спеціальний орган, який би координував процес децентралізації й займався реалізацією програм у цій сфері.

Функцію координації процесу реформування системи місцевого самоврядування в Республіці Молдова сьогодні виконує уряд. Зауважимо, що попри спроби наблизити законодавство Молдови до європейських стандартів і норм у цій сфері, залишаються деякі ситуації, коли між центральними органами публічної влади й органами місцевого публічного управління існує дублювання функцій.

За попереднього, комуністичного складу уряду Молдови, для координування децентралізації за рекомендаціями Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи 2005 року було створено Міністерство місцевого публічного управління. Цей орган повинен був виконувати роль посередника між центральною владою та органами місцевого самоврядування. Ліквідація Міністерства 2009 р. викликала хвилю обурення серед представників примарій. За чинною уряду (Альянсу за європейську інтеграцію) функції координації процесу децентралізації покладено на Управління місцевого публічного управління в складі Державної канцелярії, яке відіграє, швидше, адміністративну роль й не втручається в процеси децентралізації настільки сильно, як це робилося за попереднього уряду.

В основі партійного будівництва Республіки Молдови (РМ) стаття 41 Конституції країни, що декларує свободу партій та інших суспільно-політичних організацій. На листопад 2011 року у РМ

було зареєстровано 34 партії і суспільно-політичних рухів, що характеризує її як країну з багатопартійною системою³²⁴.

Особливістю партійних систем пострадянських республік є політичний шлях трансформації від однопартійності до формування зачатків громадянського суспільства, в основу якого покладено розвинуте представництво політичних партій та громадських організацій. Вони мають бути не лише легалізовані, а й виконувати роль представництва певних соціальних груп та верств населення, брати участь у конкурентному змаганні за владу.

У РМ формування багатопартійності мало свої особливості і вибуховий характер. За період 1989-1994 рр. існувало 60 партій, проте вони не відповідали настроям й інтересам народу, і народ теж практично мало щось про них знав. Соціальна база створених партій не відповідала новим структурам, оскільки суспільство ще не стало виражено класовим. Базисом утворення партій був принцип об'єднання навколо одного знакового лідера, що вербує прихильників. Для цих лідерів партія була трампліном для проникнення у вищі ешелони влади. Нові партії були нечисельними. Це пояснюється ще й тим, що слово «партія» людьми не сприймалось або асоціювалося з КПРС.

Складність історичного етапу полягала в тому, що був відсутній досвід переходу від централізованої економіки до ринкової. Іншою складністю було те, що РМ будувала власну державу в умовах обмеженого досвіду й традицій державотворення та зовнішнього тиску. У країнах колишнього СРСР центральної Європи дуже переконливо проглядався процес злиття і розколу партій. Це свідчить про певну хаотичність процесу партійного будівництва, коли партійні лідери не завжди віднаходять відповіді на складні питання сучасності, а народ всі свої біди пов'язує з ними. Як правило, виборчі кампанії носять протестний характер.

Напередодні парламентських виборів 27 лютого 1994 р., було ухвалено закон, що зменшив кількість депутатів з 380 до 104. Не-

³²⁴ Политические партии и партийные системы стран Содружества Независимых Государств: учебное пособие для студентов специальности 5В050200 «Политология» / Г. Н. Иренов, Д. К. Сулейкеев. – Павлодар: Кереку, 2012. – 173 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-544763.html?page=5>.

залежний кандидат повинен був зібрати не менше 1000 підписів на свою підтримку, щоб мати можливість брати участь у виборах, а для проходження до парламенту партія мала отримати не менше 4% голосів виборців.

1998 року було ухвалено другий закон про партії, відповідно до якого для реєстрації партії необхідні підписи 5 тис. осіб, статут і програма партії, було оголошено обов'язкову переєстрацію всіх партій. Переєструвалося 28 партій і громадсько-політичних організацій. З вересня 1994 до липня 2000 року Молдова була напівпрезидентською республікою, а з 4 липня 2000 року і до цього часу – парламентською республікою. Перехід політичної системи РМ від тоталітарного типу до демократичного, практично завершився, а виникнення і діяльність партій уже має більш урівноважений характер.

Воля народу є основою державної влади РМ і виражається у виборах, що проводяться періодично на основі загального, рівного і прямого виборчого права. З 1994 року у РМ проводиться кілька типів загальних виборів:

- 1) парламентські – обираються депутати парламенту;
- 2) місцеві – обираються місцеві радники і примари (*депутати і голови громад – авт.*);
- 3) президентські – до 2000 року Президент РМ обирався прямим голосуванням, після 2000 – вибори Глави Держави є прерогативою парламенту.

Вибори в країні регулює кодифікований нормативно-правовий акт, що забезпечує детальне правове регулювання сфери суспільних відносин – парламентських і місцевих виборів – Кодекс про вибори, що було ухвалено країною ще 1997 року (№ 1381-XIII от 21.11.1997), а 2011 року до нього внесено окремі зміни³²⁵. Відповідно до цього Кодексу конкурентами на парламентських виборах є незалежні кандидати, зареєстровані Центральною виборчою комісією (ЦВК), а також партії, інші суспільно-політичні організації та виборчі блоки, від яких ЦВК зареєстровано списки кандидатів.

³²⁵ Конституція Республіки Молдова [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2>

Висування кандидатів – процедура ухвалення партіями та іншими суспільно-політичними організаціями, виборчими блоками рішень щодо кандидатур на виборні посади, здійснювана на засіданнях керівних органів партій та суспільно-політичних організацій, виборчих блоків відповідно до їх статутів у період після призначення дати виборів. На парламентських виборах висунення кандидатів починається за 60 днів і завершується за 30 днів до дня виборів. При проведенні місцевих виборів висування кандидатів починається після утворення відповідно виборчих округів та окружних виборчих рад. *Право висувати кандидатів на виборах мають:*

а) партії та інші громадсько-політичні організації, зареєстровані в установленому порядку до призначення виборів, відповідно до їх статутів та чинного законодавства;

б) виборчі блоки, утворені на підставі рішень, ухвалених відповідно до статутів (положень), партій, що ввійшли до них, та інших суспільно-політичних організацій, зареєстрованих ЦВК у разі парламентських і загальних місцевих виборів або окружними виборчими радами у разі нових виборів. Висування кандидатів здійснюється впродовж 15 днів з дня утворення виборчого блоку, а якщо виборчий блок утворено до початку виборчого періоду – протягом 15 днів після початку виборчого періоду;

в) громадяни РМ, які висувають свої кандидатури на виборах, – незалежні кандидати.

Слід звернути увагу на ті відмінності молдовського законодавства від вітчизняного, які, на нашу думку, слід використати й у вітчизняній виборчій практиці:

1. Усі вибори проводяться за пропорційною системою за участі незалежних кандидатів.

2. Кандидатами в депутати парламенту можуть бути особи, які мають виборче право, досягли на день виборів 18 років, мають громадянство РМ і місце проживання в країні.

3. Для реєстрації незалежного кандидата ЦВК він має подати підписні листи, що повинні містити підписи виборців, які його підтримують (щонайменше 2000 і не більше 2500 осіб, які мають виборче право).

4. При реєстрації списків кандидатів до них має бути включено не менше 51 кандидата і не більше передбаченого Конституцією числа депутатів Парламенту (101) з резервом у два кандидати.

5. Право бути обраними примаром (головою громади міста, села) мають громадяни РМ, що володіють виборчим правом і досягли на день виборів віку 25 років.

6. Громадянин РМ може висувати себе як незалежного кандидата для обрання до місцевої ради, якщо його підтримує 2% від кількості виборців відповідного округу, поділених на кількість мандатів відповідної ради, але не менше 50 людей, а для обрання в примари – якщо його підтримує 5% від числа виборців округу, але не менше 150 осіб і не більше 10 000 осіб.

7. Кандидат у примари вважається обраним, якщо він набрав понад 50% голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Якщо жоден з кандидатів не набрав більше половини дійсних голосів, то впродовж двох тижнів проводиться другий тур голосування, у якому беруть участь два кандидати, які набрали в першому турі найбільшу кількість голосів³²⁶.

На думку авторів, ці відмінності, роблять вибори РМ більш демократичними і наближеними до європейських традицій і стандартів, ставлять певні бар'єри для маніпуляцій думкою виборців через підкуп чи адміністративний ресурс.

2009 виборчий рік став роком «змін» для Молдови. Після двох успішних виборчих кампаній на парламентських виборах Партія комуністів Республіки Молдова (ПКРМ), о була при владі з 2001 року, змушена була поступитися владою, хоча на виборах 5 квітня набрала 60 мандатів із 101, а на дострокових парламентських виборах 29 липня – 48. «Зміни» настали через політичний конфлікт між ПКРМ та ліберальною опозицією, що після чергових виборів заблокувала обрання Глави Держави законодавчим органом, спровокувавши тим знову дострокові вибори. Унаслідок цих виборів ПКРМ втратила парламентську більшість, а разом з тим і контроль над владою. Проте інші 4 партії, Ліберальна партія, Демократична партія

³²⁶ Кодекс о выборах Республики Молдова [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.e-democracy.md/files/elections/electoral-code-moldova-23-12-2011-ru.pdf>.

Молдови, Ліберально-демократична партія Молдови і правоцентристський Альянс «Наша Молдова», отримавши доступ до законодавчого органу, ухвалили рішення створити коаліцію і 10 серпня офіційно оголосили про створення «Альянсу за європейську інтеграцію» (АЄІ), що взяв на себе управління країною, сформували парламентську більшість (53 голоси із 101). Партія комуністів відповіла на ці дії переходом в опозицію і блокуванням процедури обрання Президента РМ, відмовившись голосувати за єдиного кандидата від правлячого альянсу.

11 вересня 2009 року Президент Молдови Владімір Воронін подав у відставку. У результаті політична криза в країні «перейшла» з 2009 року до 2010. 28 вересня 2010 року в.о. Глави Держави видав Указ про розпуск парламенту XVIII-го скликання і призначив дострокові вибори. Останні парламентські вибори у Молдові відбулись у листопаді 2010 року (див. табл. 2.4.4).

Таблиця 2.4.4

Партії, представлені в парламенті Молдови станом на 2010 р.

Назва партії	Кількість голосів	% голосів виборців	Кількість місць у парламенті
Партія комуністів Республіки Молдова	676 291	39,29%	42
Ліберально-демократична партія Молдови	505 638	29,38%	32
Демократична партія Молдови	218 861	12,72%	15
Ліберальна партія Молдови	171 445	9,96%	12

Усього у виборах взяло участь близько 20 партій, серед них: виборчий блок «Наша Молдова», Рух «Європейська дія», Гуманістична партія Молдови, Національно-ліберальна партія Молдови, Соціал-демократична партія Молдови, Християнсько-демократична народна партія Молдови, партія «За народ і батьківщину», Ромський рух РМ, Народна республіканська партія Молдови, Республіканська партія Молдови, Суспільно-політичний рух «Рівноправ'я», Партія «Патріоти Молдови», Екологічна партія Молдови, Робітничка

партія Молдови. Явка на виборах склала 63,37%. За результатами цих виборів до влади прийшла ліберально-демократична опозиція, було сформовано більшість у складі Ліберально-демократичної партії Молдови, Демократичної партії Молдови, Ліберальної партії Молдови, обрано Президента країни і задекларовано курс на євроінтеграцію. Ці дії свідчать про перехід молдовського суспільства від лівої ідеології до ліберально-демократичної. На це мав вплив сам історичний досвід державотворення, «європейська близькість», особливості сусідських відносин з Румунією тощо.

У цілому можна констатувати, що партійна система РМ структурувалась і її, на думку науковців, можна класифікувати як помірно плюралістичну³²⁷. Останні виборчі кампанії показали, що в країні є конкуренція з кількох партій. Хоча ПКРМ формально користується значною підтримкою населення, її результати на виборах нестабільні і погіршуються. Проте успіх партій ліберально-демократичного ідеологічного спрямування безпосередньо залежить від результатів їх управлінської діяльності уже в ролі чинної влади Молдови. Нині партії, що ввійшли до урядової коаліції, демонструють позитивну динаміку, є певне зростання підтримки виборців. Нинішній стан політичного спектра країни та динаміка руху в парламентських партіях це засвідчує (див. табл. 2.4.5).

Отже, можна констатувати, що політична система РМ динамічно розвивається, проходить становлення громадянського суспільства, про що свідчать і певні парламентські кризи (4 рази проводилися дострокові вибори до парламенту). Вибори, що представлені пропорційною системою, сприяють становленню політичних партій. Уважаємо, що і виборче законодавство, Установивши прохідний виборчий бар'єр для незалежних кандидатів 2%, партій -4%, блоків з 2-х партій 7%, з трьох і більше – 9%, сприяє партійному будівництву і «відсіюванню» електорально слабких політичних «містечкових» партій³²⁸.

³²⁷ Политические партии и партийные системы стран Содружества независимых государств: учебное пособие для студентов специальности 5В050200 «Политология». / Г. Н. Иренов, Д. К. Сулекеев. – Павлодар: Кереку, 2012. – 173 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-544763.html?page=5>.

³²⁸ Кодекс о выборах Республики Молдова [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.e-democracy.md/files/elections/electoral-code-moldova-23-12-2011-ru.pdf>.

Таблиця 2.4.5

*Розстановка політичних сил у парламенті Молдови
станом на 2013 рік*

Фракція політичної партії	Керівник фракції	Кількість обраних депутатів	Отриманий % на виборах	Кількість депутатів у фракції	% від загальної кількості депутатів
«Партія комуністів Республіки Молдова»	Марія Постойко	42	39,29%	34	33,6%
«Ліберально-демократична партія Молдови»	Валеріу Стрелец	32	29,38%	31	30,7%
Демократична партія Молдови	Маріан Лупу	15	12,72%	16	15,8%
Ліберальна партія Молдови	Іон Хадирке	12	9,96%	12	11,8%
Депутати, що не приєдналися до фракцій				8	7,9%

Партійне будівництво РМ має певні риси схожості з процесами, що відбуваються в Україні. Вектор ідеологічного розвитку партійного будівництва двох країн має спільні риси. Однією з них є збереження партій лідерського типу та протистояння лівої та ліберально-демократичних ідеологій.

2.5. Республіки Балтії: повернення до європейських традицій

Порівняно з іншими республіками колишнього Радянського Союзу Латвія, Литва та Естонія інтегрувалися до світових та європейських структур значно швидше і повніше. До складу ЄСРР республіки Балтії було включено одними з останніх, проте вони першими вийшли з Союзу і взяли курс на європейську інтеграцію.

Балтійські країни мають багато спільного: пройдений історичний шлях, здійснювані економічні реформи, демократичні перетворення, державне будівництво, муніципальний досвід і т. д.³²⁹.

Завдання перетворення системи місцевого самоврядування в постсоціалістичних державах Балтійського регіону зумовлені положеннями Європейської Хартії місцевого самоврядування та умовами, що пред'являються Європейським Союзом до своїх членів. Стратегії реформування, яких дотримуються країни Балтії, орієнтовані, переважно, на досвід північних країн-сусідів, насамперед, Фінляндії та Швеції.

Розглядаючи щодо держав Балтії процес загальноєвропейської конвергенції адміністративних і муніципальних систем, дослідники виокремлюють, щонайменше, *дві проблеми*: 1) унікальність європейського адміністративного простору та 2) сполучуваність принципів традиційної «політики управління» і нового публічного менеджменту. При цьому досягнення єдиного управлінського простору на базі різних систем місцевого самоврядування ускладнюється тим, що практично в усіх країнах регіону муніципальні органи мають високий ступінь автономії від державної влади.

Реформи місцевого самоврядування в постсоціалістичних країнах Балтії можна поділити *на два типи*: адміністративні та політичні. *До перших* належать програми, орієнтовані на перебудову управлінського процесу, оптимізацію структури і функцій згаданої форми самоврядування. *До других* – трансформація муніципальної виборчої системи і зміна адміністративно-територіальних меж, зу-

³²⁹ Муніципалитеты стран Балтии [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dem.az/content/view/196/2/>.

мовлені зміною моделі взаємовідносин між державною владою та місцевим самоврядуванням.

Перший етап муніципальних реформ (традиційно політичний) було пов'язано з переходом від централізованої планової економіки й авторитарної політичної системи до вільного ринку і демократії. На цій стадії всім державам розглянутої групи довелося вирішувати подібні завдання, що впливали з Європейської Хартії місцевого самоврядування. Серйозні розбіжності між країнами простежуються лише в темпах проведення перетворень.

Теоретично реформування могло відбуватися за одним із трьох основних можливих варіантів:

1. Покроковий перехід від авторитарної до демократичної системи управління на базі ринкових реформ в економіці.

2. Швидкі, не цілком продумані політичні та економічні трансформації при нерішучій і в низці випадків непослідовній політиці центральної влади.

3. Так звана «шокова терапія», коли рішення ухвалюються настільки швидко, що не залишається часу на їх широке обговорення.

Литва, Естонія і частково – Латвія пішли третім шляхом, як свого часу і Республіка Польща.

Центральними для *другого етапу* розбудови місцевого самоврядування в усіх трьох країнах стали адміністративно-територіальні реформи, викликані видимою неефективністю старої системи адміністративно-територіального поділу³³⁰.

2.5.1. Литва

Ратифікація Європейської Хартії місцевого самоврядування Литвою 1999 року сприяла утвердженню в суспільстві таких її принципів вимог, як: демократизація та децентралізація державного і муніципального управління; автономія місцевих органів влади; незалежність місцевих бюджетів; використання не адміністративно-командних, а економічних методів управління.

³³⁰ Муніципалитеты стран Балтии [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dem.az/content/view/196/2/>.

Муніципальна реформа в Литовській Республіці здійснювалася в два етапи. На першому – уряд здійснював перехід від планової економіки і авторитарної політичної політики до вільного ринку і демократії шляхом «шокової терапії», коли рішення ухвалювалися настільки швидко, що не залишалось часу на їх широке обговорення. На другому етапі на перший план вийшло завдання підвищення ефективності управління шляхом упровадження елементів нового публічного менеджменту, нових форм участі населення в ухваленні рішень, адміністративно-територіальних новацій, спрямованих на пошуки найбільш оптимальних розмірів муніципальних утворень і т. д. Національна стратегія реформування при цьому визначалася наявністю в країні функціонуючої ринкової економіки, стабільністю політичних інститутів, верховенством закону тощо. Здійснюючи докорінні перетворення в сфері місцевого самоврядування, литовський уряд орієнтувався на перевірений історією досвід муніципальних реформ скандинавських країн і Німеччини³³¹.

Відповідно до законодавства Литва розподілена на адміністративно-територіальні одиниці двох основних типів: повіти (apskriitis) і муніципалітети (самоуправління, savivaldybe). Вищі адміністративні одиниці – повіти, що є частиною державного управління – здійснюють регіональну політику уряду країни. На них покладається відповідальність за використання землі та здійснення земельної реформи. Повіти контролюють роботу муніципалітетів і органів влади нижчого рівня. Нижчою адміністративною одиницею є самоуправління, що мають свої виборні органи. Правом самоврядування нині володіють 12 великих міст і 44 райони Литви (табл. 2.5.1). Самоуправління, у свою чергу, можуть поділятися на більш дрібні адміністративно-територіальні одиниці – сенюнії (seniunija).

³³¹ Муніципалитеты стран Балтии [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dem.az/content/view/196/2/>.

Таблиця 2.5.1

Адміністративно-територіальний поділ Республіки Литва

Рівень держави	Уряд	
Рівень 2: Адміністративні одиниці вищого рівня (підпорядковані державним органам управління)	10 повітів	
Рівень 1: Адміністративні одиниці самоуправління	44 сільських місцевих органи влади	12 сільських місцевих органів влади
Субмуніципальний рівень: територіальні одиниці (підпорядковані органам самоуправління)	<i>Райони</i> близько 500 районів, що не мають статусу територіальних адміністративних одиниць (до реформи ці громади мали права місцевих органів влади)	

Структуру та діяльність місцевого самоврядування в Литві визначено в Конституції Республіки Литва, вони регулюються Законом «Про місцеве самоврядування» від 7 липня 1997 року. Крім того, діяльність місцевих та окружних органів влади регулюється законами «Про статус члена ради місцевого органу влади» (ухвалений 7 лютого 1995 року), «Про територіальні адміністративні одиниці та їх кордони» (ухвалений 19 липня 1995 року), «Про управління округом» (ухвалений 15 грудня 1994 року), «Про тимчасове пряме управління в міських і сільських органах влади» (ухвалений 28 березня 1995 року), до яких з часом було внесено зміни та доповнення.

Конституція Литовської Республіки не тільки закріплює статус місцевого самоврядування в Основному Законі країни, але й уточнює внутрішню структуру органів місцевого самоврядування: «З метою безпосереднього здійснення законів Литовської Республіки, рішень Уряду та Рад самоврядувань. Радою самоврядування утворюються підзвітні їй виконавчі органи»³³².

³³² Конституція Литовской Республики [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm.

Закон «Про місцеве самоврядування» визначає «самоврядування» як встановлену законом державну адміністративно-територіальну одиницю, громада якої має гарантоване Конституцією право самоврядування, здійснюване через обрані постійними жителями цієї державної адміністративно-територіальної одиниці Ради самоврядування та утворені нею, підзвітні їй виконавчий та інші органи та установи самоврядування.

Водночас місцеве самоврядування визначається як самоорганізація та ініціативність громади постійних жителів встановленої законом державної адміністративно-територіальної одиниці, що має гарантоване Конституцією право самоврядування, у межах компетенції, визначеної Конституцією та законами.

До органів самоврядування належать органи, відповідальні за здійснення права самоврядування в інтересах територіальної громади:

1. *Представницький орган самоврядування рада*, що має права та обов'язки місцевої влади та публічного адміністрування. Вона координує діяльність інших органів місцевого самоврядування, визначає напрямки розвитку місцевої економіки та культури, забезпечує раціональне використання природних ресурсів, виконання законів та директив уряду, громадський порядок, захист інтересів та законних прав громадян.

Ради складаються з депутатів, які обираються на чотири роки на базі загального виборчого права на пропорційній основі. Мер обирається місцевою радою з числа депутатів. За його пропозицією призначається один або кілька заступників.

Повноваження мера припиняються, якщо одна третина депутатів ради висловили йому недовіру. Повноваження заступника припиняються за поданням мера.

2. *Виконавчий орган (виконавчі органи) самоврядування*. Функції муніципального управління виконує спеціально призначений посадовець – директор муніципальної адміністрації, підзвітний раді та меру. Кандидатура на посаду директора призначається радою за пропозицією мера на термін дії ради. Кількість термінів перебування на посаді муніципального директора (та його заступника) зако-

нодавством не обмежується. Муніципальна адміністрація складається із структурних підрозділів і територіальних представництв.

Обов'язки муніципальної адміністрації:

– забезпечення виконання рішень муніципальної ради на території муніципалітету;

– забезпечення виконання чинного законодавства, у частині яка не потребує ухвалення рішень місцевої влади;

– шляхом, визначеним законом, організація управління місцевим бюджетом та муніципальною власністю;

– управління наданням громадських послуг;

– підготовка проектів рішень та актів місцевої ради;

– організація фінансового, економічного та матеріального забезпечення діяльності секретаріату ради, мера, депутатів та контролерів.

Закон «Про місцеве самоврядування» також визначає концепцію, принципи, територіальний базис, інституції місцевого самоврядування і процедури організації та управління, містить усебічні інструкції щодо структури та діяльності місцевого самоврядування³³³.

Повноваження та функції муніципалітетів залежно від рівня відповідальності можна розподілити на такі типи:

– *незалежні*, які муніципальні влади мають виконувати відповідно до закону та своїх зобов'язань в інтересах громади. У виконанні цих функцій муніципалітети мають право ухвалювати власні рішення і несуть відповідальність за їх виконання.

– *надані*, які муніципалітет виконує, виходячи з певних умов та обставин;

– *державні (делеговані)*, які держава делегує муніципалітетам в інтересах місцевого населення і, виконуючи їх, муніципалітети ухвалюють рішення, визначені законодавством;

– *контрактні*, виконання яких базується на укладених контрактах.

Виходячи з типу функції муніципалітету, їх можна розподілити на самоврядні, державного управління та надання громадських

³³³ Про місцеве самоврядування: Закон Литовської Республіки [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://constitutions.ru/archives/5314>.

послуг. Функції місцевого самоврядування виконують муніципальні ради. Державні адміністративні повноваження виконуються радами, директором муніципальної адміністрації, іншими органами влади на місцях. Громадські послуги надаються підприємствами, заснованими муніципалітетами або іншими юридичними чи фізичними особами відповідно до контрактів, укладених з муніципалітетами³³⁴.

Відповідно до Закону про місцеве самоврядування муніципальна рада формує із складу депутатів колегію, ухвалює рішення про її чисельний та особовий склад.

До повноважень колегії належать:

- на підставі аналізу територіального розвитку муніципалітету ухвалення рішень щодо довготермінових програм соціального, культурного, економічного, інвестиційного, екологічного, демографічного розвитку, програм з охорони здоров'я, попередження злочинності;

- за пропозицією мера – ухвалення рішень щодо посадового та кількісного складу штату службовців;

- установлення пріоритетів у підготовці муніципальних кадрів.

Головними принципами розмежування повноважень між місцевою та регіональною владами в Литві є відсутність: а) ієрархічного підпорядкування та дублювання функцій між різними рівнями влади, б) середнього рівня самоврядування, оскільки повіти не є органами самоврядування, управління на цьому рівні здійснює держава.

У сфері співпраці між муніципалітетами Литви базовим регулятивним документом є Закон «Про Асоціацію муніципалітетів». Відповідно до цього Закону Асоціація представляє спільні інтереси муніципалітетів у державних інституціях та уряді. Членство у цій організації добровільне та ухвалюється рішенням ради.

Законодавство дозволяє створювати й інші асоціації або організації представників муніципалітетів та повітів. Місцеві влади часто вдаються до спільних дій, головним чином у таких сферах, як будівництво та розвиток інфраструктури, міський розвиток та

³³⁴ Там само.

планування територій, надання громадських послуг.

Законодавство передбачає співпрацю муніципалітетів з місцевими органами влади зарубіжних країн на підставі договорів та угод³³⁵.

У Литві контроль центральної влади за муніципалітетами реалізується через призначення Урядом територіальних представників з нагляду за дотриманням Конституції, законів та забезпеченням виконання рішень суду.

Представники Уряду здійснюють адміністративний нагляд за муніципалітетами у межах своїх компетенцій, установлених законом про адміністративний нагляд. Уряд призначає десять державних територіальних представників, які контролюють діяльність муніципалітетів у кожному повіті³³⁶.

2.5.2. Латвія

Конституція Латвії статус місцевого самоврядування як явища не закріплює. Стаття 101 Основного Закону надає право кожному громадянину Латвії в передбаченому законом вигляді брати участь у державній діяльності і діяльності самоуправління³³⁷, що дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування існує.

Реформа місцевого самоврядування в Латвії бере свій початок з 28 вересня 1993 року, коли Кабінет Міністрів схвалив Концепцію реформи, у якій було визначено такі *основні напрями трансформації влади на місцях*:

- демократизація та децентралізація публічної влади;
- залучення органів місцевого самоврядування до виконання делегованих повноважень;
- підвищення якості громадських послуг, що надаються населенню в системі місцевого самоврядування;

³³⁵ Бекста А. Местное самоуправление в Литве / А. Бекста., А. Перкевичус // Децентрализация: Эксперименты и реформы. – Будапешт: OSI/LGI, 2000. – С. 217-218.

³³⁶ Бекста А. Местное самоуправление в Литве / А. Бекста., А. Перкевичус // Децентрализация: Эксперименты и реформы. – Будапешт: OSI/LGI, 2000. – С. 222-223.

³³⁷ Конституция Латвийской Республики [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mk.gov.lv/ru/mk/darbibu-reglamentejosie-dokumenti/satversme/>.

– більш широке залучення громадськості до процесів управління.

Процес реформування місцевого самоврядування Латвійської Республіки відбувався на основі таких принципів:

- демократизація та децентралізація управління;
- автономія місцевого самоврядування по відношенню до центральної влади;
- свобода діяльності органів місцевого самоврядування в межах, визначених законом;
- розвиток муніципальної та приватної власності;
- формування незалежних місцевих бюджетів;
- використання в управлінні технологій муніципального менеджменту (методів, притаманних для ринкової економіки).

Проведення реформи передбачало:

- розроблення нового закону про місцеві вибори;
- розроблення нового закону про місцеве самоврядування;
- проведення адміністративно-територіальної реформи;
- запровадження системи місцевих бюджетів;
- створення територіальних інформаційних систем;
- створення системи підготовки та навчання депутатів місцевих рад (дум) та працівників місцевого самоврядування;
- формування механізмів переговорів та консультацій між Кабінетом Міністрів та органами місцевого самоврядування³³⁸.

Основною метою адміністративної реформи Латвії було укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, оскільки більшість сільських громад не мали достатньо ресурсів для задоволення власних потреб. Перші спроби об'єднання адміністративно-територіальних одиниць адміністративними методами «згори» впродовж 1992-1993 рр. виявилися невдалими. 2003 року для координації реформи було створено Раду адміністративно-територіальної реформи, що складалася наполовину з представників Союзу місцевих та регіональних органів і з представників державних інституцій. Крім того, було запроваджено фінансові стимули для участі в ре-

³³⁸ Ванас Э. Местное самоуправление в Латвии / Э. Ванас, И. Вилка // Децентрализация: Эксперименты и реформы. – Будапешт: OSI/LGI, 2000. – С. 142–143.

формі: органи місцевого самоврядування, що погоджувалися на об'єднання, отримували грант з державного бюджету в розмірі до 5% річного бюджету адміністративно-територіальних одиниць, що об'єднувалися. Робочими групами було розроблено такі критерії для адміністративно-територіальних одиниць: кількість мешканців, наявність розвиненого центру, спільна транспортна інфраструктура, розмір території³³⁹.

Місцеві самоуправління в Латвії історично поділялися на сільські (пагагс) і міські. Як ці назви, так і саме поняття «адміністративної території» є історичними рудиментами централізованої влади Радянського Союзу. До 1 липня 2009 року в Латвії було 548 самоуправлінь: 50 міст, 424 волості, 41 реформоване самоуправління («новадс»), 7 республіканських міст і 26 районів³⁴⁰.

Реформування місцевого самоврядування в Латвії здійснювалося в 3 етапи. На першому відбувалося перейменування сільрад у волості, міських рад – у думи та ліквідація самоврядування в районах Риги, на другому – скорочення функцій і статусу районного самоврядування (районні ради перестали бути обраними органами – раніше вони склалися з представників «нижчих» волосних, міських і з часом крайових самоврядувань), на третьому етапі було створено в кожному районі декілька країв шляхом злиття кількох колишніх волостей і міст районного значення в одне самоуправління. Таким чином були ліквідовані районні органи управління. Проте волості як територіальні одиниці не було ліквідовано. На місці колишніх волосних рад було заплановано створення центрів послуг. Ухвалене урядом 4 вересня 2007 року рішення про новий адміністративний поділ Латвії – 109 країв і 9 республіканських міст – було запроваджено з 1 липня 2009 року з початком роботи нових дум, обраних на виборах в самоуправління 6 червня 2009 року³⁴¹. Отже, 1 липня 2009 року в Латвії закінчився перехід від радянської

³³⁹ Міжнародний досвід структурних реформ [Електронний ресурс] – С. 15–16. – Режим доступу: <http://penta.org.ua/research/1443/>.

³⁴⁰ Яунслейнис А. / А. Яунслейнис. – С. 15 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://nala.ge/uploads/files/4de8ae9461ffd.pdf>.

³⁴¹ Уряд затвердив нову карту [Електронний ресурс] – Режим доступу: rus.delfi.lv/archive/article.php?id=18872183&ndate=1188853200&categoryID=18698009.

системи місцевої влади до нової.

Після адміністративно-територіальної реформи і виборів самоврядувань 2009 року в Латвії стало 109 муніципалітетів («новадс») і 9 міст республіканського значення, що мають статус місцевих самоуправлiнь³⁴² (рис. 2.5.1).

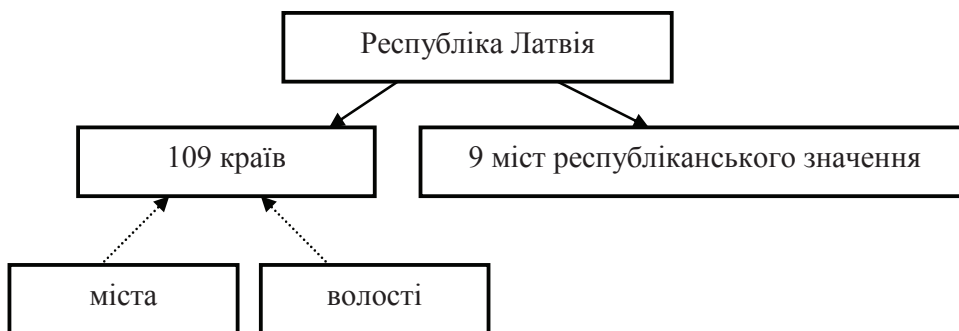


Рис. 2.5.1 Адміністративно-територіальний поділ Республіки Латвія

Принципи місцевого самоврядування в Латвії базуються на вимогах Європейської Хартії та закріпленні в законодавстві Республіки. Законодавчі межі місцевого самоврядування встановлено Законом «Про самоврядування» від 1994 року. Він визначає місцеве самоврядування як місцеве управління, яке за посередництва обраного громадянами представництва – думи – і створених нею органів та установ забезпечує виконання встановлених законами функцій, а також виконання в передбаченому цим Законом порядку поставлених Кабінетом Міністрів завдань і добровільних ініціатив самоврядування при дотриманні інтересів держави і жителів відповідної адміністративної території³⁴³.

У зарубіжній практиці лише деякі країни визнають органи місцевого самоврядування як органи держави. Зокрема, згідно з Конституцією Латвії органи місцевого самоврядування визнають «агентами держави на місцях»³⁴⁴.

Законодавство Латвії унормовує дуалістичну природу самовря-

³⁴² Яунслейнис А. / А. Яунслейнис. – С. 15 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://nala.ge/uploads/files/4de8ae9461ffd.pdf>.

³⁴³ О самоуправлении: Закон Латвийской Республики [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://mvd.riga.lv/uploads/documents/157.N.O_samoupravlenijah15_12_11.pdf.

дування Латвії, виокремлюючи два види функцій (компетенцій): автономної та делегованої компетенції.

Функції першого роду юридично здійснюються від свого імені.

Це означає, що:

1) рада самоврядування несе політичну відповідальність за цю функцію;

2) самоврядування як юридична особа несе матеріальну і фінансову відповідальність за цю функцію;

3) вона фінансується з вільно використовуваних доходів (від власних податкових надходжень і загальних дотацій);

4) самоврядування керується власною політикою (діючи звичайно в межах не забороненого законом і виконуючи вимоги закону, якщо такі є);

5) за рішенням суду, якщо виконуючи цю функцію, звужені права приватної особи, компенсація виплачується з бюджету самоврядування.

Функції другого роду юридично здійснюються від імені суб'єкта публічної влади, що їх делегує. Це може бути й інше самоврядування, проте найбільш характерним є випадок, коли державою делегуються свої повноваження. У цьому разі самоврядування діє не самостійно, а від імені держави.

Це означає, що:

1) політичну відповідальність несе делегуючий суб'єкт (державна або інше самоврядування);

2) функція фінансується з дотацій або інших джерел, визначених у законодавчому акті делегування або договорі про делегування (наприклад – це може бути плата за послуги за встановленими тарифами);

3) самоврядування керується політикою держави (тобто – не тільки виконує вимоги законодавства, але й також здійснює політику, затверджену урядом);

³⁴⁴ Росавицький О.О. Щодо стану місцевого самоврядування в Україні / О. О. Росавицький // Суспільно-політичні процеси на українських землях: історія, проблеми, перспективи: збірник матеріалів Всеукр.наук.-практ.конф., 20 травня 2011 р. / За заг. ред. С. І. Дегтярьова. - Суми: СумДУ, 2011. – Ч.2. – С. 156.

4) за рішенням суду, якщо, виконуючи цю функцію, обмежені права приватної особи, компенсація виплачується з бюджету (зазвичай – з державного).

До місцевих органів влади Латвії належать дума та адміністрація самоврядування. За пропозицією голови думи дума призначає виконавчого директора адміністрації самоврядування, який організовує виконання обов'язкових постанов та нормативних актів, керує роботою адміністрації самоврядування, пропонує кандидатури керівників структурних підрозділів для затвердження думою і т. д.

Слід зазначити, що для забезпечення доступності послуг в крайових волостях та містах, що не є адміністративним центром самоврядування, дума створює волосне або міське управління, що надають управлінські послуги мешканцям територіальної громади та здійснюють зв'язок з думою та адміністрацією управління³⁴⁵.

Закон про самоврядування визначає права органів місцевої влади на співпрацю. *Можливі дві форми кооперації:*

– обов'язкова, коли органи самоврядування об'єднуються для виконання певних, покладених на них законом функцій, не маючи власної відповідної інфраструктури;

– добровільна – для реалізації завдань спільного розвитку, підготовки та впровадження проектів тощо.

Як і в більшості інших країн, що розвиваються демократичним шляхом, самоврядування можуть співпрацювати, створювати асоціації самоврядувань або вступати до наявних³⁴⁶.

Органи самоврядування Латвії активно співпрацюють з місцевою владою в інших країнах, головним чином у сфері охорони довкілля, освіти, розвитку місцевого самоврядування, соціальних проектах, туризмі тощо. До вступу в ЄС така співпраця фінансувалася за кошти зарубіжних партнерів та програм допомоги і транскордонної співпраці. Тепер латвійські муніципалітети беруть активну

³⁴⁵ О самоуправлениях: Закон Латвийской Республики [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://mvd.riga.lv/uploads/documents/157.N.O_samoupravlenijah15_12_11.pdf.

³⁴⁶ О самоуправлениях: Закон Латвийской Республики [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://mvd.riga.lv/uploads/documents/157.N.O_samoupravlenijah15_12_11.pdf.

участь у європейських програмах та отримують фінансування зі структурних фондів ЄС³⁴⁷.

Досить цікавим для України є досвід Латвії щодо організації співробітництва між органами державної влади, насамперед Урядом, та органами місцевого самоврядування, а також щодо визначення статусу асоціацій органів місцевого самоврядування як представників та захисників інтересів територіальних громад та їх органів.

Слід наголосити, що зазначені питання отримали досить детальну регламентацію в законодавстві Латвії. Так, у Законі «Про самоврядування» містяться окремі глави:

- Глава XI. Самоврядування і Кабінет Міністрів;
- Глава XIII. Співробітництво самоврядувань.

У них визначено принципи, якими має керуватися Кабінет Міністрів, будуючи взаємовідносини з самоврядуваннями, зокрема:

1. При вирішенні всіх питань, що зачіпають інтереси місцевого самоврядування, Кабінет Міністрів повинен шляхом переговорів проводити погодження з самоврядуваннями*.

2. Самоврядування у відносинах з Урядом представляє Асоціація (союз) Латвійських Самоврядувань**.

3. Підсумки переговорів оформлюються у вигляді протоколу³⁴⁸.

Кабінет Міністрів Латвії прийняв правило***, згідно з яким затверджений Порядок погодження із самоврядуваннями питань, що стосуються їх інтересів. Цей Порядок передбачає, що Асоціація

³⁴⁷ Ванас Э. Местное самоуправление в Латвии / Э. Ванас, И. Вилка // Децентрализация: Эксперименты и реформы. – Будапешт: OSI/LGI, 2000. – С. 158-159.

* Це стосується:

- 1) всіх законопроектів і проектів рішень Кабінету Міністрів, що мають відношення до місцевого самоврядування;
- 2) розмірів дотацій, що виділяються самоврядуванням;
- 3) порядку фінансового вирівнювання, якщо він не встановлений законом;
- 4) джерел фінансування автономних (додаткових) функцій;
- 5) інших питань діяльності самоврядувань.

** У Законі буквально передбачається, що представляти самоврядування на переговорах з Кабінетом Міністрів може та асоціація, яка об'єднує більше половини самоврядувань всіх категорій (районних, крайових (об'єднаних самоврядувань) та волосних).

³⁴⁸ О самоуправлених: Закон Латвийской Республики [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://mvd.riga.lv/uploads/documents/157.N.O_samoupravlenijah15_12_11.pdf.

*** Правова форма рішень Кабінету Міністрів.

(союз) Латвійських Самоврядувань щороку, до 1 березня, передає до міністерства і Міністру регіонального розвитку та місцевого самоврядування список посадових осіб, які уповноважені брати участь у переговорах з відповідними міністерствами. Щороку, до 1 квітня, міністерства домовляються з Асоціацією (союзом) Латвійських Самоврядувань щодо переліку питань, які потребують погодження, та термінів їх розгляду.

Переговори міністерств та Асоціації Латвійських Самоврядувань проводяться щороку до 1 серпня. Щороку, до 10 серпня, міністерства здають протоколи переговорів відповідальному міністру, а їх копії – Міністру фінансів, який, у свою чергу, до 1 вересня передає відповідальному міністру протокол угоди з Асоціацією (союзом) Латвійських Самоврядувань³⁴⁹.

Отже, реформування систем місцевого самоврядування країн Балтійського регіону відбувалося в контексті економічного та політичного об'єднання Європи. За період незалежності країни Балтії створили обширну мережу, що включає навчальні заклади, урядові структури, органи місцевого самоврядування та неурядові організації.

Головним джерелом вибору цілей і завдань початкового етапу трансформації для Латвії, Литви, Естонії постала Європейська Хартія місцевого самоврядування (Естонія ратифікувала цей документ 1994 року, Латвія – 1996 року і Литва – 1999 року).

Приєднання до Хартії передбачало:

- демократизацію і децентралізацію державного і муніципального управління;
- автономію місцевих органів влади;
- незалежність місцевих бюджетів;
- використання не адміністративно-командних, а економічних методів регулювання.

Успішне вирішення цих завдань дозволило названим країнам уже із середини 90-х років створити демократичні, що формально цілком відповідають європейським стандартам системи місцевого

³⁴⁹ Яунслейніс А. / А. Яунслейніс. – С. 28-49 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://nala.ge/uploads/files/4de8ae9461ffd.pdf>.

самоврядування, які, тим не менше, істотно відрізняються одна від одної. Ці держави здійснили досить глибокі перетворення в сфері розбудови місцевого самоврядування, орієнтуючись на конкретний досвід муніципальних реформ скандинавських країн та Німеччини.

2.5.3. Естонія

В Естонії статус місцевого самоврядування закріплено на конституційному рівні. На відміну від більшості країн пострадянського простору, місцеве самоврядування цієї країни є встановлені Конституцією *право, здатність і обов'язок* демократично утворених органів влади на підставі законів самостійно влаштовувати місцеве життя і керувати, виходячи з виправданих потреб та інтересів населення волості або міста та з урахуванням особливостей розвитку останніх³⁵⁰. Держава територіально пов'язана з місцевим самоврядуванням, оскільки самоврядування засноване на адміністративному розподілі державної території. Основи зміни адміністративного поділу території Естонії встановлено Законом «Про адміністративний поділ». Відповідно до цього Закону територію Естонської Республіки поділено на повіти, волості і міста³⁵¹. Проте тільки волості та міста визначаються Конституцією одиницями самоврядування. В Естонії 15 повітів і 226 місцевих самоуправлінь (33 міста і 193 волості) (рис. 2.5.2). Слід зазначити, що стаття 115 Конституції Естонії передбачає як можливість повернення до дворівневої системи місцевого самоврядування, так і утворення інших одиниць місцевого самоврядування відповідно до закону³⁵².

³⁵⁰ Конституція Эстонской Республики [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.eesti.ee/rus/temy/grazhdanin/riik/pohiseadus>.

³⁵¹ Об административно-территориальном устройстве Эстонии: Закон Эстонской Республики [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.skylaser.ee/p_zone/common/Zakony/Z%20o%20admter%20ustroistve%20Estonii.html.

³⁵² Конституция Эстонской Республики [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.eesti.ee/rus/temy/grazhdanin/riik/pohiseadus>; Эстонская Республика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.eesti.ee/rus/temy/riik/eesti_vabariik_2/uldandmed.



Рис. 2.5.2 Адміністративно-територіальний поділ Республіки Естонія

Місцеве самоврядування Естонії засноване на таких принципах³⁵³:

- самостійне обов’язкове вирішення питань місцевого значення та виконання цих рішень;
- захист законних прав і свобод особи у волості або в місті;
- дотримання законів при здійсненні повноважень і виконанні завдань;
- право осіб, які постійно проживають у сільському муніципальному утворенні або в місті, брати участь у місцевому самоврядуванні;
- підзвітність при здійсненні повноважень;
- прозорість діяльності;
- надання комунальних послуг на найбільш сприятливих умовах.

Створення місцевих органів влади в Естонії відбувається демократичним шляхом і базується на: 1) територіальному розподілі країни на адміністративні одиниці; 2) демократично створених законодавчих та виконавчих органах та, з урахуванням місцевих потреб, – шляхом проведення опитувань громадської думки, референдумів і здійснення громадських ініціатив³⁵⁴.

³⁵³ Мээлтсемеес С. Местное самоуправление в Эстонии / С.Мээлтсемеес // Децентрализация: Эксперименты и реформы. – Будапешт: OSI/LGI, 2000. – С. 77.

³⁵⁴ Там само.

У Законі про місцеве самоврядування Естонії також передбачено створення сільських муніципальних утворень і міських районів³⁵⁵. Як приклад, з метою децентралізації міського управління, 1993 року в Таллінні було створено вісім міських районів. У кожному з цих районів є свій політичний орган, що називається адміністративною радою, яка засновується міською радою на підставі результатів виборів до міської ради. Адміністративні ради міських районів складаються з членів міської ради, що представляють цей район, і кандидатів до міської ради, які програли вибори. Міська рада регулює розподіл місць у районній адміністративній раді між членами міської ради та іншими представниками. Тільки 8 з 27 місць у центральній районній адміністративній раді резервується для членів міської ради. У невеликих районах це число складає відповідно від 5 до 7 осіб, у більших – 15. Кандидати від партій, коаліційних списків і незалежні кандидати не повинні набирати п'ять або більше відсотків голосів на муніципальних виборах, щоб бути обраними на місця, що залишилися в районній раді. Крім того, міська рада визначає предмети відання районної ради, до яких можуть належати освіта, культура, утримання громадських місць та інші справи районного значення. Районні ради в інших містах, зокрема Кохтла-Ярве, працюють аналогічним чином, дотримуючись талліннської схеми³⁵⁶.

З погляду місцевої демократії важливо наголосити на історичному значенні інституту сільських старост. Чинне законодавство Естонської Республіки визнає цей інститут, щоб забезпечити кращий обмін інформацією між жителями та місцевими органами влади всередині малонаселених сільських муніципальних утворень. Відповідно до законодавства, староста може бути обраний на загальних зборах села. Виконання ним муніципальних завдань передбачається контрактом. Термін повноважень старости не обмежується терміном повноважень ради³⁵⁷.

³⁵⁵ О местном самоуправлении: Закон Эстонской Республики [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.siseministeerium.ee/29969/>.

³⁵⁶ Мээлтсемеес С. Местное самоуправление в Эстонии / С.Мээлтсемеес // Децентрализация: Эксперименты и реформы. – Будапешт: OSI/LGI, 2000. – С. 81-82.

³⁵⁷ Там само. – С. 82.

Органами самоврядування відповідно до Закону «Про місцеве самоуправління» є *збори та управи*.

Збори (Volikogu) – представницький орган одиниці місцевого самоврядування, що обирається на загальних, рівних і прямих виборах таємним голосуванням строком на чотири роки. Період повноважень зборів може бути обмежено законом у зв'язку з об'єднанням або роз'єднанням чи недієздатністю зборів. Збори мають право вирішувати в рамках закону і в інтересах місцевих жителів усі питання, що належать до компетенції місцевого самоврядування. Місцеві самоуправління мають свій бюджет і право встановлювати і збирати податки та накладати повинності. Не дозволяється змінювати кордони одиниць місцевого самоврядування, не заслухавши думки відповідних місцевих самоуправлінь³⁵⁸.

Починаючи з 2002 року, в Естонії право голосувати на муніципальних виборах мають усі особи, які постійно проживають на території цього муніципального утворення³⁵⁹.

Управа (муніципалітет, Valitsus) – виконавчий орган, що утворюється зборами. Главою муніципалітету є мер, якого рада обирає строком на чотири роки. Глава муніципалітету не може бути головою зборів. Однак, з 1989 до 1993 року в принципах адміністративної реформи визначалося, що голова зборів міг одночасно бути мером сільського муніципального утворення, селища чи міста. Мер формує муніципалітет, детальні положення роботи якого визначено в муніципальному статуті. Для винесення вотуму недовіри голові зборів, меру, члену муніципалітету чи голові комітету при зборах потрібна підтримка як мінімум однієї чверті членів ради. Винесення вотуму недовіри голові зборів або комітету означає звільнення з посади. У разі винесення вотуму недовіри голові зборів, його повноваження і обов'язки переходять до його заступника або найстаршого члена зборів. Вотум недовіри меру або члену муніципалітету є підставою для звільнення його із займаної посади³⁶⁰.

³⁵⁸ О местном самоуправлении: Закон Эстонской Республики [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.siseministeerium.ee/29969/>.

³⁵⁹ Муниципалитеты стран Балтии [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dem.az/content/view/196/2/>.

³⁶⁰ О местном самоуправлении: Закон Эстонской Республики [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.siseministeerium.ee/29969/>.

Розвитку волостей і міст сприяють діяльність асоціацій місцевих органів влади³⁶¹. Крім того, органи місцевого самоврядування можуть ставати членами міжнародних організацій місцевих органів влади і співпрацювати з ними. У відносинах з міжнародними організаціями місцеві органи влади представлені зборами або делегатами, призначеними зборами³⁶². Така співпраця дозволяє більш ефективно представляти і захищати спільні інтереси територіальних громад на різних рівнях влади.

У законодавчій регламентації місцевого самоврядування Естонії є низка особливостей щодо нормативно-правового забезпечення його діяльності. Наприклад: у законодавстві чітко зазначаються причини зупинення повноважень членів зборів та випадки дострокового позбавлення повноважень членів зібрання. У разі призупинення або дострокового припинення повноважень члена зборів його замінює альтернативний кандидат. У цій ролі виступає перший необраний кандидат від тієї ж політичної партії або об'єднання, який балотувався по тому ж виборчому округу на ту ж посаду, що і член зборів, якого слід замінити.

Крім того, законодавство Естонії чітко регламентує випадки щодо уникнення непрацездатності зборів. *До причин дострокового припинення повноважень членів зборів відносять:* неприйняття муніципального бюджету у визначений законом термін, необрання голови або мера впродовж місяця з дня першого засідання зборів, незатвердження членів муніципального органу влади впродовж двох місяців з дня виборів мера³⁶³.

На регіональному рівні центральний уряд представлено повітми (maakond), що фінансуються з державного бюджету. Губернатор округу (повітовий старійшина) є главою окружного управління і відповідає перед центральним урядом. Окружні управління виконують наглядову і консультативну функції щодо органів місцевого

³⁶¹ О содействии объединению единиц местного самоуправления Закон Эстонской Республики [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.siseministeerium.ee/29969>.

³⁶² Эстонская Республика [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://www.eesti.ee/rus/temy/riik/eesti_vabariik_2/uldandmed.

³⁶³ О местном самоуправлении: Закон Эстонской Республики [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.siseministeerium.ee/29969/>.

самоврядування. До установ центрального уряду належать також податкові відомства, департаменти з питань імміграції та громадянства, статистичні бюро, відділи лісового господарства тощо. До установ центрального уряду на місцевому рівні належать відділення поліції й аварійні служби.

Відповідно до Закону «Про Уряд Республіки» окружний губернатор призначається центральним урядом терміном на п'ять років за пропозицією Прем'єр-міністра. Його кандидатура повинна бути узгоджена з регіональним об'єднанням органів місцевого самоуправління.

Окружний губернатор несе відповідальність за:

- 1) представлення інтересів держави та забезпечення всебічного і планомірного розвитку округу;
- 2) підтримку зв'язку між урядом і місцевими органами влади з питань регіональної політики та інших значущих питань;
- 3) укладання контрактів щодо делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування;
- 4) координацію взаємодії між регіональними відділами міністерств і іншими державними установами та органами самоврядування в окрузі.

Відповідно до Закону окружний губернатор здійснює контроль за законністю рішень, що ухвалюються органами місцевого самоврядування та за законністю і доцільністю використання державних коштів, які є в їх розпорядженні³⁶⁴.

Відносини між місцевими і центральними органами влади регулюються законодавством і спеціальними договорами. Законом визначено, що місцеві органи влади не можуть делегувати свої завдання або фонди. Муніципальні ради мають право подавати пропозиції уряду для затвердження або внесення доповнень до законів та нормативних актів³⁶⁵.

Формою участі територіальної громади в ухваленні рішень є право населення сільських муніципальних утворень або міст ви-

³⁶⁴ Мээлтсемеес С. Местное самоуправление в Эстонии / С.Мээлтсемеес // Децентрализация: Эксперименты и реформы. – Будапешт: OSI/LGI, 2000. – С. 78-79.

³⁶⁵ Там само. – С. 95.

являти законодавчі ініціативи. Не менше одного відсотка жителів місцевої одиниці, які мають право голосу, можуть висунути ініціативу щодо ухвалення, доповнення або скасування постанов місцевих органів влади, що регламентують рішення місцевих питань. Такі ініціативи повинні пройти обговорення впродовж трьох місяців після ухвалення зазначених постанов. Ці питання подаються на розгляд муніципалітету у формі проекту, до якого додається лист з підписами ініціаторів. Якщо вирішення питання належить до компетенції ради, то впродовж місяця муніципалітет повинен подати це питання на розгляд зборів разом зі своєю думкою. Представник ініціаторів має право брати участь у дискусіях з цього питання, що будуть відбуватися в раді чи муніципалітеті. Будь-яка особа має право звернутися до зборів або муніципалітету з пропозицією про доповнення або скасування постанови, яка неправомірно обмежує права заявника. Якщо збори або муніципалітет відмовляються доповнити або скасувати таку постанову, то заявник може вимагати права регресу через суд для вирішення цього питання .

2.6. Закавказькі республіки: на зломі світів

2.6.1. Грузія

Місцеве самоврядування Грузії, як і більшості країн колишнього СРСР, знаходиться 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 країні³⁶⁶.

Розвиток самоврядування як лакмусовий папірець вказує на рівень демократизації суспільства. Щодо місцевого самоврядування, то в Конституції Грузії немає окремого розділу, лише стаття 2 декларує, що: «питання місцевого значення громадяни Грузії ви-

³⁶⁶ Ворона П. В. Вибори до органів місцевого самоврядування Грузії – демократизація чи централізація? / П. В. Ворона [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-1/doc/2/01.pdf>.

рішують за допомогою місцевого самоврядування без шкоди для суверенітету держави³⁶⁷.

У Грузії діє однорівнева система місцевого самоврядування, що складається з 71 муніципалітету, у тому числі 12 самоврядних міст і 59 самоврядних громад.

Традиції грузинського самоврядування своїм корінням сягають у первісні громади, що збереглися в горах до ХІХ століття. Упродовж 1874-1920 років на території сучасної Грузії було 11 самоврядних міст, а в селах було сільське громадське управління. Після окупації країни 1921 року Червоною Армією, упродовж семи десятиліть радянського ладу, ці традиції було загублено³⁶⁸.

Сучасна історія місцевого самоврядування в Грузії починається з кінця минулого століття (1998), коли на територіях колишніх сільських, селищних і міських рад було створено близько тисячі самоврядних одиниць. Вони об'єднувалися структурою місцевого управління на районному рівні, у якій обирався орган, проте керував районом призначуваний «згори» Голова. Самоврядування того періоду не мало достатніх фінансів і повноважень, отже було безсиле перед безліччю проблем.

Були міста і з відчутним потенціалом розвитку, проте центральна влада не зважилася на фінансову децентралізацію, а причиною низької ефективності цих міст уважалися лише їх малі розміри.

2006 року в Грузії було ліквідовано близько тисячі одиниць самоврядування сільського, селищного та міського рівня, а на місці колишніх районів сформовано 64 муніципалітети і 5 самоврядних міст. У результаті місцева влада істотно віддалилася від населення, послабшала можливість громадського контролю над нею. Комунікація з населенням настільки погіршилася, що через два роки довелося запроваджувати інститут місцевих уповноважених на територіях колишніх одиниць самоврядування. Парадоксально, але, замість зменшення чисельності місцевих службовців, бюрократич-

³⁶⁷ Кодекс місцевого самоврядування Грузії [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2244429>.

³⁶⁸ Виборчий Кодекс Грузії [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=54cb59d7>

ний апарат зростав і поглинав значну частину власних витрат муніципалітетів, у деяких з них на утримання апарату йшло навіть більше половини бюджетних витрат. З 2014 року в Грузії довелося тимчасово ввести законодавчі обмеження на кількість штатів і фонду зарплати в муніципалітетах³⁶⁹.

Механічне створення муніципалітетів 2006 року в межах колишніх районів призвело до неадекватності розмірів самоврядних одиниць вимогам сучасності – залишилися кордони районів 30-х років минулого століття, а чисельність населення в неміських муніципалітетах була занадто великою і коливалася від 5 до 170 тисяч жителів. На відміну від України, де проблема полягає в значній роздробленості самоврядних одиниць, муніципалітети Грузії стали чи не найбільшими в Європі за середньою кількістю жителів: нині з 71-го муніципалітету 41 має населення понад 30 тисяч. Такий територіальний поділ не дає можливості збалансувати різномірні інтереси окремих груп суспільства, жителів міста і сільських поселень, заважає проводити цілеспрямовану регіональну політику.

Для Грузії, як і для України та інших країн з нестабільною суспільно-політичною ситуацією, особливо важливо врахувати чинник, що із зростанням чисельності жителів у муніципалітеті зменшується активність участі в процесах представницької демократії, наприклад у виборах. Паралельно, збільшуються такі форми, як демонстрації, масові акції тощо. Тому в пострадянських країнах, що почали розбудову місцевої демократії, пріоритетним має бути зміцнення довіри до демократичних інститутів самоврядування, а не прагнення до концентрації ресурсів³⁷⁰.

Найважливішим же елементом зміцнення довіри між громадянами та органами місцевого самоврядування є створення умов для участі громади в ухваленні управлінських рішень, причому не бутафорських, а реальних.

³⁶⁹ Заяц Д. В. Изменение административно-территориального деления союзных республик / Д. В. Заяц [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://geo.1september.ru/2001/28/3.htm>.

³⁷⁰ Лосабєридзе Д. Местное самоуправление в Грузии / Давид Лосабєридзе [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.logincee.org/file/21203/library.

Без активної участі населення в ухваленні рішень ефективно здійснювати місцеве самоврядування неможливо. Звісно, основною формою участі населення є місцеві вибори, коли виборці своїм волевиявленням формують органи саморегулювальної одиниці, якою в Грузії є муніципалітет.

Представницький орган – Сакребуло (рада) – обирається за змішаною мажоритарно-пропорційною системою. Його членом може стати громадянин Грузії, вік якого до дня виборів становив 21 і більше років, і який проживав в країні не менше 5 років, у т.ч. 2 роки – до призначення виборів.

Голосуванням за партійними списками жителі муніципалітету обирають 15 членів ради в усіх муніципалітетах (крім самоврядних міст з кількістю виборців менше 75000, де таким чином обирається 10 членів)³⁷¹.

Кількість мажоритаріїв різна – у самоврядних містах з кількістю виборців понад 75 тисяч – 10, менше 75 тисяч – 5, а в інших муніципалітетах залежить від кількості внутрішніх територіальних одиниць.

У столиці – місті Тбілісі, єдиному мегаполісі країни, обирається 50 членів ради: 25 за мажоритарною і 25 за пропорційною системою.

У сумі по всій Грузії, крім окупованих територій, обирається 2088 членів місцевих представницьких органів.

З 2014 року безпосередньо на місцевих виборах обираються також голови всіх муніципалітетів, які є виконавчим органом. Це 12 мерів самоврядних міст і 59 голів інших муніципалітетів, які називаються Гамгебелі (управитель).

Мером/управителем може бути обраний громадянин Грузії, вік якого на день виборів становив 25 і більше років, і який проживав в країні не менше 5 років, у т.ч. 2 роки – до призначення виборів.

У день виборів на виборчі дільниці приходять в середньому близько половини виборців. На останніх же місцевих виборах 2014 року активність виборців склала 43,3%. Тому важливо додат-

³⁷¹ Виборчий Кодекс Грузії [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=54cb59d7>.

ковими формами залучити до роботи муніципальних органів також й іншу – «політично пасивну» частину населення, а також не втрачати контакт зі своїми виборцями в періоди між виборами, коли повинні ухвалюватися рішення з різних питань, що впливають на життя і середовище проживання частини або всього населення муніципалітету. Деякі з таких форм участі громадян у місцевому самоврядуванні закріплено законодавчим порядком.

Наприкінці 2009 року до «Закону про місцеве самоврядування» Грузії було додано розділ «Участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування», яким було запроваджено певні регуляції публічності засідань рад та їх комісій, населення отримало право ініціювання місцевих нормативних актів шляхом унесення петиції, посадові особи і депутати ради отримали зобов'язання публічно звітувати про виконану роботу.

У липні 2015 року цей розділ було перероблено й істотно розширено за рахунок запровадження нових механізмів участі змінками та доповненнями до нині чинного «Кодексу місцевого самоврядування Грузії»³⁷².

Відкритість і публічність роботи органів муніципалітету в Грузії є важливим аспектом, без якого неможливе повноцінне інформування громадян та залучення їх до процесів ухвалення рішень. Нормативні акти – постанови ради публікуються на сайті «Законодавчого вісника Грузії» matsne.gov.ge. Крім того, «Кодекс» містить перелік документів і проектів, які муніципалітети зобов'язані публікувати в установлені законом терміни.

Засідання колегіальних органів муніципалітетів (ради, її комісій і робочих груп, уряду Тбілісі) відкриті, кожен може бути присутнім на них без отримання попереднього на те дозволу. Для бажаючих у залі засідань має бути виділено місця, якщо ж місць на всіх не вистачає, апарат зобов'язаний технічними засобами забезпечити, щоб засідання чули всі бажаючі. З дозволу голови засідання присутні можуть звертатися з питаннями до виступаючих, робити оголошення, давати роз'яснення та надавати інформацію. Для участі

³⁷² Кодекс місцевого самоврядування Грузії [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2244429>.

в роботі комісій та тимчасових робочих груп ради можуть бути запрошені представники громадськості, експерти.

Вибрані особи – члени рад і управителі мери муніципалітетів – зобов'язані не менше одного разу на рік надавати своїм виборцям звіти про виконану роботу на публічній зустрічі, відповідати на поставлені ними запитання. Виборці мають право без будь-яких обмежень брати участь у таких зустрічах, решта ж може ознайомитися зі звітом, опублікованим упродовж 10 днів від дня зустрічі.

З 2011 року в деяких муніципалітетах Грузії почали створюватися муніципальні громадські ради. Цю практику узаконили з липня 2015 року: як дорадчі органи управителів / мерів усіх муніципалітетів, а також управителів районами Тбілісі буде створено Ради цивільних радників, куди ввійдуть представники неурядових організацій (НУО), підприємців і населення. Характерним є те, що Закон встановлює гендерну квоту: у такій раді кількість представників однієї статі повинна бути не менше 1/3. Управитель / мер зобов'язаний заздалегідь надати на обговорення Ради цивільних радників проекти бюджету та документів з планування просторового розвитку, узгодити з ним інфраструктурні та соціальні проекти, питання найменування географічних об'єктів та інші важливі рішення, що стосуються середовища проживання населення. Ради цивільних радників мають стати належним інструментом комунікації управителів мерів з місцевою громадськістю, різними малими соціальними групами, що особливо важливо для управителів районами Тбілісі, яких призначає мер міста і в яких немає обраного населенням представницького органу³⁷³.

Відповідно до п'ятої статті Конституції Грузії, «народ здійснює свою владу за допомогою **референдуму**, інших форм безпосередньої демократії і через своїх представників». Побоюючись використання механізму референдуму або плебісциту сепаратистами, грузинське законодавство не передбачає його проведення на місцевому рівні, проте «Кодекс місцевого самоврядування» дає мож-

³⁷³ Распределение государственной власти между центральными и местными уровнями [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.idea.int/europe_cis/upload/division%20of%20state%20power-Rus-2.pdf.

ливість участі громадян в інших формах прямої демократії, таких як загальні збори жителів, петиція, ініціювання відставки управителя / мера³⁷⁴.

Практика **скликання загальних зборів** з метою проведення консультації з населенням про пріоритетність проектів для розвитку населеного пункту пов'язана з початком дії державної «Програми підтримки села» 2009 року. У липні 2015 року «Кодекс» було доповнено статтями, у яких розписано процедури та повноваження скликання загальних зборів жителів поселення, а також виборів Рчеулі (виборного). На загальних зборах обговорюються соціальні та економічні питання, важливі для населення, інфраструктурні проекти, що муніципалітет має намір здійснити на території поселення. На загальних зборах виробляються пропозиції і зауваження до них, а також населення самоорганізується для очищення території, проведення благодійних акцій, участі в ремонті інфраструктури тощо.

Петиція муніципальній раді може бути подана загальними зборами жителів поселення і населенням муніципалітету. В останньому випадку під петицією повинні поставити підпис не менше 1% виборців, зареєстрованих на його території. У великих містах і муніципалітетах збір великої кількості підписів може стати перепорою, тому ради мають право знизити цей рубіж.

Упродовж 2010-2015 років громадяни могли використовувати петицію тільки для надання проекту нормативного акта, і на практиці це право ними не використовувалося. З липня 2015 року населення може звернутися до муніципалітету практично з будь-якого злободенного питання і *петицією подати*:

– проект адміністративно-правового нормативного акта, який буде розглянуто в порядку для ухвалення постанов, передбаченим регламентом муніципальної ради;

– основні принципи або конкретні пропозиції для підготовки адміністративно-правового нормативного акта, на основі яких комісія муніципальної ради підготує проект постанови або скерує

³⁷⁴ Конституція Грузії [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_Грузии.

петицію управителю / меру, який зобов'язаний її розглянути в місячний термін. Рада може зажадати, щоб управитель / мер особисто доповів на засіданні про результати вирішення питання, поставленого петицією;

– вимогу щодо вивчення, обговорення та вирішення загальної для муніципалітету або населеного пункту, що входить до його складу, проблеми.

«Кодекс» передбачає конкретні процедури і терміни організації збирання підписів і реагування муніципальними органами на подану їм петицію.

Унаслідок розвитку Інтернету та зростання числа його користувачів, з'явилася технічна можливість створення електронної петиції і збирання підписів під нею, що потребує менше часу і ресурсів. Це особливо зручна форма прямої демократії в географічно розчленованих муніципалітетах і за поганих кліматичних умов. Закон дає право муніципальній раді своєю постановою затвердити правила надання петиції в електронному вигляді.

Крім петиції, шляхом збору підписів населення муніципалітету може зажадати скликання позачергового засідання муніципальної ради з конкретного питання. Попереднім законом (2005 р.) ця вимога мала надходити від 3% виборців, а з 2014 року для цього достатньо волі 1% виборців, які проживають на території муніципалітету.

Ініціацію зміщення з посади управителя / мера може зажадати 20% виборців або половина членів ради. Це нововведення з'явилося в Законі разом із запровадженням прямих виборів керівників муніципалітетів, починаючи з 2014 року. Процедура збирання підписів упродовж місячного терміну детально розписано в «Кодексі місцевого самоврядування». Якщо ініціативу підтримають 2/3 членів ради, то управитель / мер має залишити свою посаду і призначаються нові вибори на його пост, а до того часу його замінює перший заступник.

Частина експертів вважає такий механізм несправедливим, адже за обрання керівника муніципалітету проголосували тисячі виборців, тим більше, що для перемоги в першому турі призначе-

ний 50%-вий бар'єр, а змістити його можуть лише 10-30 депутатів без обґрунтування причин, чисто з політичних чи інших мотивів. До того ж, рада може піти проти вимоги частини виборців і заблокувати вимоги населення про відставку управителя / мера. Імовірно й така ситуація, коли партія, що має більшість у раді, змістить з посади мера свого політичного опонента, якому довіряє населення. На думку експертів, більш демократичним була б апробована в багатьох країнах процедура переобрання (відкликання) – призначення нових виборів безпосередньо на вимогу 1/4 виборців, незадоволених роботою глави муніципалітету, а право його зміщення радою повинно балансуватися одночасними достроковими виборами ради і мера при виникненні конфлікту між ними.

Як показав досвід Грузії, надто великий муніципалітет сам по собі не є більш ефективним у наданні громадських послуг населенню, оскільки пов'язаний з неминучими проблемами адміністрування, для вирішення яких потрібно вводити структури субмуніципального рівня.

На формування територіальної структури місцевого самоврядування в Грузії значно впливає класична географічна проблема «центр – периферія». Центри, тобто великі міста, зазвичай мають більш суттєву економіку і ресурси в поєднанні з необхідною компактністю. Периферія ж являє собою сукупність розкиданих дрібних поселень, кожне з яких має невеликі ресурси і населення. Таким чином, за кількістю жителів і економічними можливостями міста стають рівнозначними досить великим територіям. Це створює своєрідний патерн територіальної структури, коли на одному управлінському рівні виявляються «точки», тобто міста, і «площі», тобто об'єднання дрібних поселень – громади. Виходячи з такого погляду, у Грузії почалося поетапне реформування місцевого самоврядування, починаючи з весни 2014 року, коли 7 міст було виокремлено в окремі муніципалітети і число самоврядних міст досягло дванадцяти.

Законодавчу базу для нинішньої реформи створив новий закон – Кодекс місцевого самоврядування Грузії, підготовлений у тісній співпраці з неурядовими організаціями. Його розробку було покла-

дено на Міністерство регіонального розвитку та інфраструктури, і відразу було створено Громадську Раду при Міністрі. За останні 25 років незалежності жоден законопроект не було підготовлено такою значною кількістю представників суспільства – у робочих групах Ради було представлено до 60 неурядових організацій та експертів різних галузей. Обговорення законопроекту проводились у всіх регіонах, було проведено більше тисячі зустрічей з населенням. Після палких дискусій та внесення змін до проекту, новий Кодекс місцевого самоврядування було затверджено Парламентом Грузії 5 лютого 2014 року. Згідно з Кодексом, пройшли вибори місцевого самоврядування в червні того ж року. На відміну від попередніх, на цих виборах керівників усіх муніципалітетів, а також членів Рад, було обрано безпосередньо населенням.

Новий Кодекс чітко розподілив повноваження між центральною і місцевою владою, а також передав низку повноважень місцевому самоврядуванню, *зокрема такі, як:*

- забезпечення населення водопостачанням та каналізацією, розвиток місцевих меліоративних систем, що з 2009 року було централізовано колишньою владою;

- установа правил утримання домашніх тварин та вирішення питань бездоглядних тварин;

- розвиток інфраструктури, відповідно до потреби дітей, пенсіонерів та людей з інвалідністю, у т.ч. адаптація громадських місць та муніципального транспорту.

- столиця – м. Тбілісі додатково має повноваження забезпечення населення невідкладною медичною допомогою.

Крім того, Рада муніципалітету отримала право затверджувати розміри окладів місцевих службовців, крім глав муніципальних органів, граничні межі зарплати яким визначає Уряд. Для максимальної об'єктивності процесу поліпшення якості місцевої бюрократії, з 2014 року запроваджено тестовий іспит при атестації службовців і в рамках конкурсу при прийомі на роботу. З 2015 року було розпочато програму неперервної освіти службовців місцевого самоврядування.

Згідно з Кодексом, частина державного майна, у т.ч. сільськогосподарські та інші землі, буде передано у володіння муніципаліте-

тів. З 2016 року вирішено розпочати процес фінансової децентралізації, розширити базу власних доходів місцевого самоврядування, зокрема частина прибуткового податку надходитиме до місцевих бюджетів. Нині з податкової частини доходів лише податок на майно надходить до місцевого бюджету, що недостатньо для фінансової самостійності самоврядування.

Міністерство регіонального розвитку та інфраструктури, унаслідок дискусії з неурядовими організаціями, підготувало проект Закону «Про додаткові форми участі населення в місцевому самоврядуванні», де передбачено поліпшення процедур обов'язкового інформування громадськості про проекти рішень органів муніципалітету, участі громадян у засіданнях колегіальних органів, подання цивільних петицій. Глави громад і мери міст будуть зобов'язані консультиватися з громадськими радами муніципалітету, а села і селища для поліпшення комунікації з місцевою владою зможуть обирати своїх громадських лідерів.

Грузинське суспільство почало розуміти, що розвиток місцевої демократії – це запорука створення сильної держави, сила якої полягає не в централізовано репресивних силових структурах, а в стійкій системі демократичних інститутів і громадянському суспільстві, яке ефективно контролює витрати суспільних фінансів владою.

2.6.2. Вірменія

Понад двадцятип'ятирічний досвід державотворення та становлення системи місцевого самоврядування в Республіці Вірменія (РВ) показав, що для стабільного розвитку країни потрібне постійне вдосконалення законодавчого поля системи місцевого самоврядування на його відповідність реальності. Після ухвалення Конституції РВ у системі публічного управління країни паралельно з державним управлінням було створено систему місцевого самоврядування – так виникла система публічного управління РВ.

У Вірменії здійснення місцевого самоврядування регулюється Конституцією РВ³⁷⁵ Конституцією РВ, на відміну від Конституції

³⁷⁵ Конституція Вірменії [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mykpzs.ru/konstituciya-armenii-1995-rus/>.

України, було ухвалено на всенародному референдумі Вірменії 5 липня 1995 року. Згодом до неї вносилися через референдум зміни 2005 та 2015 років. У статтях Конституції РВ (глава VII), а також в Законі РВ «Про місцеве самоврядування»³⁷⁶, який ґрунтується на Європейській Хартії місцевого самоврядування³⁷⁷ безпосередньо визначено поняття та питання відання місцевого самоврядування (*муниципалітетів*). Місцева демократія регулюється й іншими нормативно-правовими актами РВ, такими як: Виборчий кодекс РВ³⁷⁸, Законом РВ «Про адміністративно-територіальний поділ РВ»³⁷⁹, Законом РВ «Про фінансове вирівнювання»³⁸⁰, Законом РВ «Про бюджетну систему»³⁸¹ та Законом РВ «Про цивільну службу»³⁸² тощо. Перелік законів, дотичних до місцевого самоврядування (*муниципального управління*), що регулюють його діяльність, не є вичерпним – ми назвали основні.

Останній Закон РВ («Про цивільну службу») дає нам чітке уявлення про службу в публічних органах влади РВ. Він дає визначення публічній службі і характеризує її як, «здійснення повноважень, відведених державі законодавством, що включають в себе здійснення державними органами і муніципальними органами політики, державної служби та служби в муніципальних органах, а також цивільну роботу в державних і муніципальних органах. Державні

³⁷⁶ Закон Республіки Вірменія «Про місцеве самоврядування» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1305&lang=rus#9>.

³⁷⁷ Європейська Хартія місцевого самоврядування. Офіційний переклад [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/>.

³⁷⁸ Избирательный кодекс Республики Армения от 17 февраля 1999 года №ЗР-284 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=27342.

³⁷⁹ Закон Республики Армения «Об административно-территориальном делении Республики Армения» от 1 декабря 1995 года №С-062-1-ЗР-18 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=2938.

³⁸⁰ Закон РВ «Про фінансове вирівнювання» від 07 березня 2000 року №ЗР-35 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=3072.

³⁸¹ Закон Республики Армения «О бюджетной системе Республики Армения» от 24 июня 1997 года, ЗР-137 [Електронний ресурс] – Режим доступа: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=3052.

³⁸² Закон РВ «Про цивільну службу» від 27 грудня 2001 року №ЗР-272 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=7464.

органи і муніципальні органи здійснюють політику через осіб, які обіймають політичну, дискреційну (*дії на свій розсуд – авт.*), цивільну посади, у межах повноважень, віднесених до їх компетенції законодавством РВ, шляхом ухвалення політичних рішень і координації їх виконання. Державна служба – професійна діяльність щодо здійснення державними органами завдань і функцій, віднесених до їх компетенції законодавством РВ. Державна служба включає в себе цивільну службу, судову службу, спеціальну службу в республіканських виконавчих органах оборони, національної безпеки, поліції, податкових, митних органах, органах з надзвичайних ситуацій, а також дипломатичну і іншу службу, передбачену законами. Служба в муніципальних органах – професійна діяльність щодо здійснення органами місцевого самоврядування завдань і функцій, віднесених до їх компетенції Конституцією і законами РВ³⁸³.

У Конституції РВ місцевому самоврядуванню присвячено Главу VII, що носить назву «Територіальне управління і місцеве самоврядування», де статті 104-110 розкривають сутність і повноваження місцевої демократії у РВ.

«Адміністративно-територіальними одиницями Республіки Вірменія є області та громади. Області складаються з сільських та міських громад. У громадах здійснюється місцеве самоврядування. Для розпоряджання муніципальною (громадівською) власністю, вирішення питань громадівського значення на 3-річний термін обираються органи місцевого самоврядування: Рада старійшин громади в складі від 5 до 15 членів, керівник громади – мер міста, сільський староста. Керівник громади (мер чи староста) формує свою адміністрацію. Рада старійшин громади за поданням керівника громади затверджує бюджет громади, контролює виконання бюджету в установленому законом порядку, установлює місцеві податки і платежі.

Уряд за поданням керівника області, у встановлених законом випадках, може усунути від посади керівника громади. У разі

³⁸³ Закон РВ «Про цивільну службу» від 27 грудня 2001 року №ЗР-272 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=7464 – Назва. з екрана.

відмови від посади керівника громади за рішенням Уряду в 30-денний термін проводяться позачергові вибори. До вступу на посаду новообраного керівника громади Прем'єр-міністр призначає виконувача обов'язків керівника міської, а керівник області – сільської громади³⁸⁴.

Відповідно до нормативно-правової бази РВ, місцеве самоврядування – «це гарантоване Конституцією РВ та Законами право органів місцевого самоврядування, що діють самостійно, і можливість муніципалітету вирішувати муніципальні завдання та розпоряджатися власністю муніципалітету під свою відповідальність і в межах закону з метою підвищення добробуту населення».

Органи місцевого самоврядування – це муніципальна рада (рада старійшин) і голова (мер чи староста) муніципалітету, які обираються в установленому Законом порядку на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Відповідно до статті 4 Закону РВ «Про місцеве самоврядування Республіки Вірменія» «муніципалітет є демократичною основою державної системи, ...це спільність жителів адміністративно-територіальної одиниці, у межах якої жителі муніципалітету безпосередньо або через встановлені законом виборні органи здійснюють місцеве самоврядування. Муніципалітет є юридичною особою, він самостійно розпоряджається своєю власністю, має бюджет, а також печатку із зображенням герба РВ або муніципалітету і зі своїм найменуванням»³⁸⁵. У цьому ж Законі в статті 9 закріплено основні принципи діяльності муніципалітетів (місцевого самоврядування) Республіки:

1) загальна компетенція – право на здійснення будь-якої діяльності, що зачіпає муніципальні інтереси, якщо законом не передбачено інше;

2) самостійність і персональна відповідальність при здійсненні місцевого самоврядування;

³⁸⁴ Конституція Вірменії [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mykprzs.ru/konstituciya-armenii-1995-rus/>. Прийнята на референдумі 5 липня 1995 року. Зміни 2005, 2015.

³⁸⁵ Закон Республіки Вірменія «Про місцеве самоврядування» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1305&lang=rus#9>.

3) відповідність повноважень, відведених законом муніципалітетам, і фінансових коштів, потрібних для їх здійснення;

4) передача муніципалітетам повноважень державних органів, якщо ці повноваження можуть бути здійснені в муніципалітеті більш ефективно, з обов'язковим забезпеченням фінансовими коштами, необхідними для їх здійснення;

5) захист прав, законних інтересів та власності муніципалітету в установленому законом порядку;

6) підтримка слабких у фінансовому відношенні муніципалітетів шляхом фінансового вирівнювання;

7) формування з іншими муніципалітетами в установленому законом порядку міжмуніципальних об'єднань з метою спільного вирішення окремих завдань;

8) підзвітність перед жителями муніципалітету та гласність й прозорість діяльності органів місцевого самоврядування»³⁸⁶.

Далі зупинимося на повноваженнях муніципальної Ради.

Муніципальна рада:

1) ухвалює свій регламент;

2) затверджує програму розвитку муніципалітету;

3) затверджує муніципальний бюджет, зміни до бюджету, запропоновані главою муніципалітету, і річний звіт про виконання бюджету;

4) контролює виконання муніципального бюджету, використання отриманих муніципалітетом кредитів та інших залучених фінансових коштів;

5) визначає порядок здійснення добровільних повноважень і необхідних для цього фінансових коштів за поданням глави муніципалітету;

6) ініціює та в установленому законом порядку призначає місцевий референдум;

7) здійснює контроль за відповідністю ухвалених головою муніципалітету рішень законам і постановам муніципальної ради;

8) визначає розмір винагороди голові муніципалітету;

³⁸⁶ Закон Республіки Вірменія «Про місцеве самоврядування» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1305&lang=rus#9>.

9) ухвалює рішення про подання пропозиції губернатору, а в Єревані – меру Єревана про відставку голови муніципалітету;

10) виносить рішення про формування міжмуніципальних об'єднань, а також вносить пропозицію державному уповноваженому органу про створення нового муніципалітету шляхом об'єднання з іншими муніципалітетами;

11) виносить рішення про призначення свого представника в міжмуніципальне об'єднання;

12) виносить рішення про отримання від державних органів і посадових осіб документів, що належить до завдань муніципалітету і не містять секретних відомостей, установлених законом;

13) виносить рішення про дострокове припинення повноважень члена муніципальної ради;

14) у встановленому законом порядку виносить рішення про створення, реорганізацію або ліквідацію муніципальних бюджетних установ, комерційних організацій за участю муніципалітету і некомерційних організацій;

15) своїм рішенням схвалює кандидатури керівників бюджетних установ та некомерційних організацій, представлених головою муніципалітету;

16) у порядку, встановленому законодавством РВ, затверджує склади рад і ревізійних органів комерційних організацій з участю муніципалітету, а кількість представників у цих органах, висунутих муніципальним радою, може бути тільки менше половини;

17) у встановленому законом порядку затверджує муніципальні правила діяльності у сфері торгівлі, громадського харчування та обслуговування;

18) визначає встановлені законом ставки місцевих податків та зборів;

19) установлює ставки зборів, що стягуються за надані муніципалітетом послуги;

20) виносить рішення про здачу в оренду та відчуження майна, що вважається муніципальною власністю, затверджує їх умови, розміри орендної плати, ціни відчуження, а при відчуженні в аукціонній формі – стартову ціну майна;

21) виносить рішення про присвоєння назв вулицям, проспектам, площам, паркам муніципального значення, освітнім, культурним та іншим закладам і організаціям муніципального підпорядкування і про їх перейменування;

22) своїм рішенням затверджує договори про співпрацю з муніципалітетами РВ та інших держав. У цілях координації діяльності муніципалітетів, а також представлення і захисту загальних інтересів виносить рішення про участь у заснованих муніципалітетами спілках та внесення до них членських внесків;

23) ухвалює рішення про залучення кредитів та інших коштів в установленому законом порядку;

24) виносить рішення про присвоєння сільськими і міськими муніципальними радами, відповідно до їх регламентів, звання почесного громадянина муніципалітету громадянам Республіки Вірменія та іноземним громадянам або про позбавлення почесного звання;

25) виносить рішення про герб муніципалітету;

26) затверджує чисельність, штатний розпис і посадові оклади співробітників апарату, глави муніципалітету і бюджетних установ;

27) затверджує містобудівний генеральний план муніципалітету, схему зонування земель і землекористування, а також проекти зонування, землеустрою, детального планування та забудови окремих ділянок та містобудівних комплексів, а також проекти історико-культурного обґрунтування поселення та охоронних зон нерухомих пам'яток історії та культури;

28) затверджує статут поселення;

29) затверджує документацію щорічної інвентаризації муніципальної власності;

30) уносить в державний уповноважений орган пропозицію про перейменування муніципалітету або дає згоду на те.

Муніципальна рада здійснює й інші повноваження, установлені Конституцією РВ та іншими Законами.

Відповідно до названого Закону є певні обмеження на заняття членом муніципальної ради інших посад. *Член муніципальної ради одночасно не може:* працювати в апараті голови того ж муніципа-

літету, у бюджетних установах муніципалітету, бути керівником муніципальних установ і організацій; бути главою іншого муніципалітету або членом іншого муніципального ради; працювати в правоохоронних, судових органах та органах національної безпеки. У випадках, встановлених законом, а також при проходженні військової служби або перехід на службу до Збройних Сил член муніципальної ради зобов'язаний до чергового засідання муніципальної ради письмово відмовитися від членства в муніципальній раді, в іншому разі його повноваження припиняються.

У статті 20 цього Закону виписано обов'язки членів ради муніципалітету. Деякі їх положення є достатньо актуальними, повчальними і корисними для українських реалій. *«Член муніципальної ради зобов'язаний: брати участь у засіданнях муніципальної ради; регулярно зустрічатися з населенням муніципалітету, інформувати виборців муніципалітету про роботу муніципальної ради; брати участь у прийомі громадян, що проводиться муніципальним радою; не брати участі в голосуванні за ухвалення рішення, що зачіпає інтереси його самого, членів його сім'ї та близьких родичів (батьків, сестри, брата, дітей); при обранні або призначенні на несумісну посаду негайно в письмовій формі повідомити муніципальну раду або главу муніципалітету. Однією з причин дострокового припинення повноважень члена ради муніципалітету є служба в Збройних Силах Вірменії, виїзд на місце постійного проживання за межі муніципалітету, а також коли впродовж року без поважної причини народний представник був відсутній більш ніж на половині засідань або голосувань муніципальної ради.*

Відповідно до Конституції РВ і Законів РВ «Про адміністративно-територіальний поділ РВ»³⁸⁷ країну поділено на 10 областей (марз) та місто Єреван, що теж має статус марзи. Марзу в свою чергу розподілено на міські та сільські муніципалітети, а Єреван – на 12 окружних муніципалітетів. В областях здійснюється державне управління. Уряд призначає і звільняє керівників областей – марз-

³⁸⁷ Закон Республики Армения «Об административно-территориальном делении Республики Армения» от 1 декабря 1995 года №С-062-1-ЗР-18 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2938.

петів що представляють державну владу на місцях і є керівниками територіальних органів управління регіоні. Марзпети призначаються і звільняються з посади постановою Уряду. Ці постанови затверджуються Президентом Вірменії. Згідно з Конституцією і законодавством *марзпети свою діяльність здійснюють за такими основними напрямками:*

- здійснюють територіальну політику уряду;
- координують роботу територіальних підрозділів республіканських виконавчих органів;
- здійснюють контроль над органами місцевого самоврядування;
- надають методичну допомогу органам місцевого самоврядування;
- здійснюють зв'язок між урядом та органами місцевого самоврядування.

Місто Єреван, столиця країни, порівняно з іншими містами РВ має особливий статус – статус області. Мера Єревана обирає з числа членів муніципалітетів (депутатів міськради) Рада старійшин. Окремим законодавчим актом регулюється і правовий статус столиці країни – міста Єревана. Відповідно до Закону РВ «Про місцеве самоврядування міста Єреван» зафіксовано правовий статус Єревана (статті 2):

1. Єреван є муніципалітетом – спільністю населення Єревана.
2. Єреван – столиця Республіки Вірменія.
3. Єреван є юридичною особою, володіє правом власності, іншими майновими правами.
4. Єреван має бюджет, а також печатку із зображенням Герба Республіки Вірменія та своїм найменуванням.

Основні принципи місцевого самоврядування Єревана. Місцеве самоврядування в Єревані ґрунтується на засадах, установлених Законом Республіки Вірменія «Про місцеве самоврядування», із забезпеченням пропорційного розвитку всіх адміністративних округів Єревана. Органами місцевого самоврядування Єревана є Муніципальна рада Єревана та мер Єревана³⁸⁸.

³⁸⁸ Закон Республіки Вірменія «Про місцеве самоврядування у місті Єреван» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.parliament.am/legislation.php?ID=3484&lang=rus&sel=show>.

Відповідно до Закону РВ «Про місцеве самоврядування в місті Єреван» *до кандидатури мера висуваються такі вимоги:* мером може стати особа, яка досягла 30 років, має громадянство Республіки Вірменія і вважається членом Ради та не має громадянства іншої держави; мер не може займатися підприємницькою діяльністю, обіймати іншу посаду в державних органах чи органах місцевого самоврядування або в комерційних організаціях, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, педагогічної і творчої роботи.

Мер Єревана обирається на весь термін повноважень Ради, що його обрала. Вибори мера проводяться в ході першого засідання новообраної Ради. Перше засідання до обрання мера не переривається, за винятком часу, передбаченого на перерву і відпочинок. Якщо за результатами виборів у Раду одна з партій отримує більше 50% місць членів Ради, то особа, яка перебуває першою в списку кандидатів від цієї партії, вважається обраним мером силою Закону. Якщо особа, яка перебуває на першій горизонталі списку кандидатів цієї партії, не відповідає пропонованим меру вимогам, відмовляється або за результатами виборів до Ради якась з партій не отримує понад 50% місць членів Ради, то мер обирається таємним голосуванням.

Фракції Ради можуть висувати як кандидата на посаду мера особу, що є першою в списку кандидатів партії, а якщо останній відмовляється або не відповідає пропонованим меру вимогам, то фракція може висувати відповідно наступну особу списку кандидатів цієї партії, яка погоджується на висунення як кандидат і відповідає пропонованим меру вимогам. Вибори проводяться бюлетенями для голосування, до яких включаються всі висунуті кандидати. Кожен член Ради має право одного голосу. Якщо висунуто більш ніж одного кандидата, то мером обирається той кандидат, який отримує більшість голосів від загального числа членів Ради. Якщо один з висунутих кандидатів не отримує більшості голосів від загального числа членів Ради, то між двома кандидатами, які отримали найбільше голосів, проводиться другий тур голосування. У другому турі мером обирається кандидат, який одержав більшість голосів. У разі рівності голосів проводиться додаткове голосування з включенням до бюлетеня для голосування лише осіб, які отрима-

ли рівні голоси. У разі рівності голосів за результатами додаткового голосування перевага віддається старшій за віком особі.

Якщо висунутий один кандидат, то останній обирається мером, якщо подані за нього голоси більше числа голосів, поданих проти нього, і перевищують 40 відсотків від загального числа членів Ради.

Марзи відрізняються один від одного розмірами своїх територій, чисельністю населення, числом муніципалітетів і рівнем економічного розвитку³⁸⁹. Станом на 2007 рік в РВ нараховувалося 915 сіл, 49 міст і 932 громади, із яких 866 сільських (табл. 2.6.1).

Таблиця 2.6.1

*Адміністративно-територіальний устрій
Республіки Вірменія*

№№ п/п	Назва області (марз)	Кількість общин	Чисельність населення на 2011 рік
1	Арагацонт	203	132,9
2	Арарат	75	260,4
3	Армавір	65	265,8
4	Гегаркунік	106	235,1
5	Котайк	55	254,4
6	Лорі	125	235,5
7	Ширак	26	251,9
8	Сюнік	34	141,8
9	Тавуш	135	128,6
10	Вайоц Дзор	108	52,3
11	Столиця Єреван	12 округів	1060,1
Разом в країні			3018,9

У Вірменії місцеве самоврядування діє лише на рівні муніципалітетів. Воно є окремою ланкою в публічному управлінні. Кожен міський чи сільський муніципалітет складається з одного або декількох населених пунктів. У місті Єреван окружні муніципалітети поділяються на квартали, де теж є своє місцеве управління (рис. 2.6.1):

³⁸⁹ Закон Республіки Вірменія «Про місцеве самоврядування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1305&lang=rus#10>.

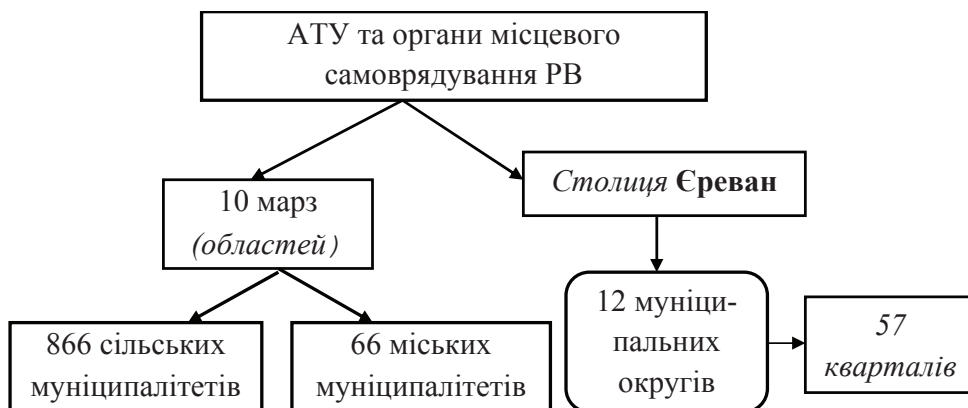


Рис. 2.6.1 Схема АТУ та місцевого самоврядування Республіки Вірменія

Свідченням того що, РВ створює для муніципалітетів міцну матеріально-фінансову базу, є ухвалення Закону РВ «Про місцеві збори та платежі». Цей Закон визначає поняття місцевих зборів і платежів у РВ, платників місцевих зборів і платежів, порядок і умови встановлення та справляння місцевих зборів і платежів; регулює інші пов'язані з місцевими зборами і платежами відносини.

Закон дає визначення поняття «місцевого мита» як обов'язкового збору, що збирається до муніципального бюджету в порядку і розмірах, установлених Законом, за здійснення органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень. Місцевий платіж – це обов'язковий збір, що стягується до муніципального бюджету в порядку і розмірах, установлених Законом, за дії, зумовлені здійсненням органами місцевого самоврядування встановлених законом повноважень³⁹⁰.

Важливу визначальну роль у розвитку місцевої демократії відіграло ухвалення 2002 року РВ Закону «Про місцевий референдум». У загальних положення цього Закону розкривається сутність поняття місцевого референдуму. «Місцевий референдум є голосуванням мешканців громади щодо важливих питань громадського значення.

³⁹⁰ Закон Республіки Армения «О местных пошлинах и платежах» от 9 января 1998 года №ЗР-185 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3057.

Принципи проведення місцевого референдуму:

1. Місцевий референдум проводиться на основі загального, рівного, прямого виборчого права. Для кожного питання, винесеного на місцевий референдум, кожен учасник референдуму має право одного голосу.

2. Участь у місцевому референдумі вільна. Контроль над виявленням волі учасників референдуму заборонено.

Право на участь у місцевому референдумі мають особи, які володіють правом обирати на виборах органів місцевого самоврядування за Виборчим кодексом Республіки Вірменія.

Питання, що виносяться на місцевий референдум:

1. На місцевий референдум можуть виноситися питання, віднесені Конституцією та законами до компетенції органів місцевого самоврядування, а також питання, передбачені законом.

2. На місцевий референдум не можуть виноситися:

а) питання, безпосередньо віднесені Конституцією або законом до виключної компетенції органів місцевого самоврядування;

б) питання, що стосуються прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, скасування чи обмеження конституційних гарантій, що забезпечують їх здійснення;

в) питання, що стосуються положень, делегованих державними органами органів місцевого самоврядування;

г) питання, що стосуються формування апарату керівника муніципалітету;

г) питання, що стосуються затвердження чи внесення змін до муніципального бюджету, а також виконання або зміни фінансових зобов'язань муніципалітету;

д) питання відчуження власності муніципалітету;

е) питання про вживання надзвичайних і термінових заходів з метою забезпечення здоров'я та безпеки населення;

є) питання про нанесення шкоди пам'яткам історії, культури, природи і заповідникам.

Питання, що виносяться на місцевий референдум, має бути сформульоване таким чином, щоб на нього можна було дати однозначну відповідь. Місцевий референдум не може проводитися під

час воєнного та надзвичайного стану на території цієї громади, а також у двомісячний строк після припинення воєнного і надзвичайного стану. Повторний місцевий референдум з того ж питання чи питання з ідентичним змістом може проводитися не раніше ніж через один рік з дня офіційного опублікування результатів місцевого референдуму з цього питання.

Право ініціативи проведення місцевого референдуму мають особи, які мають право на участь у референдумі, а також муніципальна рада і керівник цього муніципалітету.

Уряд РВ перед виступом із законодавчою ініціативою з питання об'єднання або роз'єднання громад призначає місцевий референдум у відповідних громадах.

Не менше 5 громадян, які мають право на участь у місцевому референдумі, можуть сформувати ініціативну групу з проведення місцевого референдуму. Вона звертається до окружної виборчої комісії, що організує вибори органів місцевого самоврядування громади, з проханням реєстрації, для чого додатком до заяви, підписаної всіма її членами, подає:

а) проект рішення органу місцевого самоврядування, пропонований для винесення на місцевий референдум;

б) прізвища, імена, рік народження, місце проживання і роботи (посади), партійну приналежність, паспортні дані її членів та повноважних представників;

в) протокол рішення зборів про виступ з ініціативою проведення місцевого референдуму.

Окружна виборча комісія референдуму в 15-денний термін після отримання заяви ініціативної групи перевіряє законність цієї заяви і доданих до неї документів, ухвалює рішення про реєстрацію ініціативної групи або про відмову в реєстрації ініціативної групи»³⁹¹.

Вірменська держава здійснює контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування через Національні Збори, Уряд і Контрольну палату. Контрольна палата Вірменії не більше одного разу

³⁹¹ Закон Республіки Вірменія «Про місцевий референдум» [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=26613.

на рік перевіряє цільове використання фінансових коштів, наданих з державного бюджету муніципалітетам. Проведення в муніципалітетах перевірок за місяць до виборів і до їх офіційного закінчення забороняється.

Згідно з Конституцією і Законами Вірменії виокремлюються такі види контролю:

- правовий контроль за здійсненням власних повноважень керівника муніципалітету і повноважень ради муніципалітету;
- спеціалізований контроль за виконанням делегованих повноважень, переданих державою керівнику муніципалітету;
- фінансовий контроль за цільовим використанням субвенцій та коштів на фінансування делегованих повноважень, наданих з державного бюджету, а також за використанням пайових коштів, одержуваних місцевими бюджетами від приватизації державної власності та позичкових коштів;
- отриманих з державного бюджету або комерційних банків.

Правовий і спеціалізований контроль здійснюють марзпети. Міністерство територіального управління є вищим органом правового контролю, а вищим органом контролю за кожним делегованим повноваженням є відповідний державний орган, до компетенції якого належить це повноваження. Міністерство юстиції є вищим органом, здійснює контроль над нормативними актами органів місцевого самоврядування. Рішення муніципальної ради, що суперечать закону, може бути опротестовано марзпетом у судовому порядку. Дії або бездіяльність органів контролю може бути оскаржено органами місцевого самоврядування в суді. Проте на практиці такі випадки майже не трапляються³⁹².

Порядок виборів до муніципалітетів визначаються Конституцією та окремими Законами та Кодексами³⁹³ Місцевим виборам у Виборчому Кодексі РВ присвячено розділ VI, що має назву «Вибори

³⁹² Туманян Д. Місцеве самоврядування у Вірменії [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://cfoa.am/wp-content/uploads/2015/03/LSG-in-South-Caucasus_2009.pdf.

³⁹³ Избирательный кодекс Республики Армения от 17 февраля 1999 года №3Р-284 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=27342.

до органів місцевого самоврядування». Тут чітко виписано і виборчу систему муніципалітетів. «При виборах голови муніципалітету на території муніципалітету утворюється одномандатний мажоритарний виборчий округ. Кодекс визначає і кількість членів муніципалітету:

«Муніципальна рада складається:

- 1) з 5 членів – у муніципалітеті з населенням до 1000 осіб;
- 2) із 7 членів – у муніципалітеті з населенням від 1001 до 3000 осіб;
- 3) з 11 членів – у муніципалітеті з населенням від 3001 до 20 000 осіб;
- 4) з 15 членів – у муніципалітеті з населенням понад 20 000 осіб.

При виборах до муніципальної ради на території муніципалітету утворюється один багатомандатний мажоритарний виборчий округ. Кожен громадянин має право одного голосу: при виборах голови муніципалітету та при виборах члена муніципальної ради.

Виборчий Кодекс встановлює і вимоги до кандидатів на голову муніципалітету і в члени муніципальної ради:

1. Главою муніципалітету може бути обраний кожен, хто володіє виборчим правом, громадянин РВ, який досяг 25 років, перебуває на обліку в цьому муніципалітеті (головою окружного муніципалітету в місті Єревані – складається на обліку в місті Єревані) не менше ніж упродовж 2 останніх років.

2. Членом муніципальної ради може бути обрано кожного, хто володіє виборчим правом, громадянина РВ, який досяг 21 року, перебуває на обліку в цьому муніципалітеті (голів окружного муніципалітету в місті Єревані – перебуває на обліку в місті Єревані) не менше ніж упродовж двох останніх років, а також особи, передбачені статтею 2 цього Кодексу.

3. Кандидатами на посаду глави муніципалітету і в члени муніципальної ради не можуть висуватися члени Конституційного Суду, судді, працівники органів внутрішніх справ, національної безпеки, оборони і співробітники прокуратури.

Громадяни мають право висуватися кандидатами на посаду глави муніципалітету і в члени муніципальної ради в порядку само-

висування шляхом подачі до відповідної окружної виборчої комісії заяви про це і пред'явлення квитанції про сплату виборчої застави: кандидат на посаду глави муніципалітету, що має до 5000 виборців, у розмірі 50-кратної мінімальної заробітної плати, а кандидат у члени муніципальної ради у розмірі 10-кратної мінімальної заробітної плати; кандидат на посаду глави муніципалітету, що має понад 5000 виборців, – у розмірі 100-кратної мінімальної заробітної плати, а кандидат у члени муніципальної ради – у розмірі 20-кратної мінімальної заробітної плати. При обранні кандидата главою муніципалітету, а також набрання ним понад 5% від поданих за кандидатів голосів сума виборчого застави повертається кандидату. При набранні менше 5% голосів сума виборчого застави перераховується до державного бюджету.

Одна і та ж особа не може обиратися главою муніципалітету більше ніж двічі поспіль³⁹⁴.

В останні роки в РВ запроваджуються муніципальні зміни. Метою цих реформ і програм є зміцнення громад, створення більш дієвої та ефективної системи управління. «Програма укрупнення громад має лише одну мету – зробити органи місцевого самоврядування більш ефективними, більш здатними сконцентрувати ресурси органів місцевого самоврядування Вірменії і здійснити більш ефективне управління», – така думка представників уряду, адже формування влади, громадські/муніципальні вибори, складання програм для населених пунктів, де проживає 30, 50 чи 100 осіб, є нереалістичними. Іншими словами, такі громади економічно нежиттєздатні.

Згідно з урядовою програмою, при об'єднанні сіл їх назви повинні бути збережені. Також передбачається, що нинішні голови малих сільських громад не будуть скорочені і повинні отримати можливість працювати як адміністративні працівники у відповідній громаді або муніципалітеті. Крім того, реалізація проекту призведе до скорочення шкіл, де навчаються по 10-15 дітей або в

³⁹⁴ Избирательный кодекс Республики Армения от 17 февраля 1999 года №ЗР-284 [Електронний ресурс] – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=27342.

одному класі 7-8 осіб. Голова ГО «Союз муніципальних фінансистів Вірменії» Ваагн Мовсісян у парламенті РВ 4 травня 2016 року на слуханнях про укрупнення муніципалітетів заявив, що у 80% сільських громад капітальні витрати не перевищують 5%, решта йде на утримання адміністративного апарату. Це означає, що практично весь убогий бюджет села йде на зарплату старості, бухгалтеру та секретарю апарату. «Про те, щоб ремонтувати дороги чи школи, і йтися не може. Причина проста – муніципалітети занадто маленькі. Скажімо, на село в 100 осіб не може бути своєї окремої адміністрації», – сказав В. Мовсісян.

На парламентських слуханнях 15 травня 2016 року представники опозиції, погодившись з тим, що чисельність сільських громад надмірна, вважають, що нинішня урядова реформа може тільки ускладнити становище сільського населення. На думку керівника парламентської фракції партії «Квітуча Вірменія» (ППОС) Наїрі Зограбян, селяни недостатньо поінформовані про процес укрупнення громад, що є причиною занепокоєння і побоювання. «Якщо референдуми щодо укрупнення громад в окремих селах пройдуть чесно, то 95% селян проголосують «проти», – заявив депутат тієї ж фракції Льова Хачатрян. Секретар фракції «Вірменський національний конгрес (АНК) Арам Манукян висловився проти проекту укрупнення громад. На його думку, це призведе до внутрішньої міграції. Він зазначив, що в сільських громадах не зустрів жодної людини, який би підтримав цю ідею.

АНК виступив зі спеціальним зверненням до виборців ще наприкінці квітня 2016 року. У Документі, зокрема, міститься заклик до відмови від планів розширення громад шляхом їх штучного об'єднання». Також пропонується проводити подібні дії виключно в добровільному порядку, зробивши акцент на міжгромадівській співпраці та розвитку кооперації, зробити поправки до Виборчого кодексу Вірменії, відновивши законодавче обмеження строків обрання голів громад. Зрештою, опозиціонери пропонують істотно розширити повноваження органів місцевого самоврядування та їх джерела фінансування.

15 травня 2016 року в уряді було проведено нараду з пропо-

нованих реформ і пілотної програми. На нараді були присутні й керівники сільських громад, переважно великих. Серед присутніх керівників сільських громад більшість були членами правлячої Республіканської партії Вірменії (РПА), які, природно, підтримали урядову програму.

Результати референдуму, проведеного 17 травня 2016 року, виявилися досить примітними. Наприклад, голосування щодо укрупнення громад пройшло в селах Агавнаванк, Гош, Тегут, Хачардзан, Агарцін, Овк та в місті Діліжан Тавушської області. Уперше за останні роки чиновники, які прибули з Єревану, чиновники з обласної адміністрації та урядові функціонери не чинили серйозного тиску на виборців. Активність виборців була вкрай низькою, і жителі сіл не захотіли приєднатися до Діліжану. *Причини низької активності виборців убачаються в такому:*

– *по-перше*, громадяни були ображені формальним характером референдуму – відповідно до конституційних реформ 2005 р., остаточне політичне рішення з питання об'єднання ухвалюють Національні збори;

– *по-друге*, мала місце невизначеність і неясність щодо багатьох питань щодо суті пілотної програми об'єднання громад. Чиновники, які приїжджають до громади нібито для роз'яснення її положень, не дали жодної конкретної відповіді на численні запитання сільських виборців. Незрозуміло, чи будуть позитивно вирішуватися гострі питання з транспортом, забезпеченням зрошувальною та питною водою, що роблять життя селян надзвичайно складним і багато в чому сприяють відтоку населення;

– *по-третє*, виборці не повірили в ефективність роботи майбутніх представників адміністрації в малих селах;

– *по-четверте*, жителі малих сільських громад уважають, що є коло питань, з яких вони мають ухвалювати рішення виключно самостійно, у той час, як після укрупнення громад це право в них просто відберуть;

– *по-п'яте*, на думку сільських виборців, центр, навколо якого мали об'єднатися громади (в Тавуші – це Діліжан, у Лорі – Туманян, в Сюніке – Шинуайр), не буде цікавити доля малих сіл, проте рішен-

ня будуть ухвалювати саме представники цих великих центрів, у яких в майбутній гіпотетичній раді громади буде більшість;

– *по-шосте*, укрупнені громади отримають право на продаж і надання оренди земель, що належать сьогодні малим громадам.

У цілому в двох з трьох марзів, де було проведено референдум (Лорі, Тавуш), виборці сіл, які передбачається об'єднати навколо нового громадського центру (відповідно Туманян і Діліжан), не підтримали пілотну програму уряду. Секретар ЦВК Вірменії А. Смбалян зробив кореспонденту «Кавказького вузла» цікаву заяву: «Місцевий референдум відрізняється від інших референдумів. Влада поставила перед собою мету лише дізнатися думки людей. За підсумками референдуму не буде ухвалено рішення. Правда, референдум проводився згідно з Виборчим кодексом, однак його підсумки не будуть узагальнені».

Цілком очевидно, що система місцевого самоврядування у Вірменії потребує серйозної реформи, а європейські гранти та професійна допомога європейських експертів, теоретично, могли б надати тут серйозну допомогу. Проте реформи, підготовлені в уряді, не враховують думку громадян і просто-напросто подавляються правлячою адміністрацією. По суті, дії уряду в цьому разі суперечать Європейській Хартії місцевого самоврядування, передбачає, що ефективно управління містить у собі безліч компонентів, включаючи транспарентність, верховенство закону та участь громадян»³⁹⁵.

Вивчаючи досвід Вірменії, слід виокремити ті позитивні риси розвитку муніципалітетів, на які варто звернути увагу в українських реаліях: персональна відповідальність при здійсненні місцевого самоврядування, чисельність та особливості діяльності членів муніципалітету, наявність нормативно-правової бази місцевих референдумів та їх проведення тощо.

³⁹⁵ Мартиросян С. Местный референдум в Армении: избиратели не поддержали правительственный проект. Армяне мира. 29 июня 2016 года [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://arm-world.ru/news/novostnik/2767-mestnyy-referendum-v-armenii-izbirateli-ne-podderzhali-pravitelstvennyy-proekt.html>.

2.6.3. Азербайджан

Серед колишніх республік Закавказзя СРСР Азербайджанська Республіка (АР) виокремлюється унікальним географічним становищем та багатством природних ресурсів. Для АР також характерна унікальна особливо багата східна культура та поєднання традицій радянської системи й новітнього світського ісламу.

18 жовтня 1991 року Верховна Рада АР ухвалила Декларацію «Про відновлення державної незалежності Азербайджанської Республіки» та Конституційний Акт «Про державну незалежність Азербайджанської Республіки». У цих документах нинішню АР проголошено правонаступницею АР, що існувала з 28 травня 1918 до 28 квітня 1920 року. Крім того, проголошено створення азербайджанським народом незалежної, світської, демократичної унітарної держави. 12 листопада 1995 року було ухвалено нову Конституцію, яка ще раз узаконила відновлення незалежності Азербайджану³⁹⁶.

Місцеве самоврядування в АР, на відміну від низки інших країн, було «створено не з ініціативи населення, а з ініціативи органів влади. Якщо врахувати, що в країні були відсутні глибокі традиції місцевого самоврядування, стане ясно що сформувати інститут муніципалітетів відразу ж після ухвалення Конституції було неможливо. Насамперед у помислах населення та органів влади слід було закріпити уявлення про місцеву демократію»³⁹⁷.

Досліджуючи питання генезису місцевого самоврядування та етапи його розвитку в Азербайджані, можна дійти висновку, що на території цієї країни з найдавніших часів існували різні форми і типи самоврядування, і хоча ці інститути мали багато спільного з подібними формуваннями інших країн світу, проте вони володіли

³⁹⁶ Алиев Г. «Стратегия развития и пути оптимизации системы местного самоуправления в Азербайджане». Институт Исследований Всемирного Банка Программа Развития ООН «Инициатива Местного Самоуправления» и «Инициатива Фискальной децентрализации», Баку – 2003, С. 26–33.

³⁹⁷ Алиев Р. Б. Формирование и управление муниципальной собственностью в Азербайджанской Республике. Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. 22.09.2009 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.jurnal.org/articles/2009/ekon58.html>.

своєрідною специфікою, що простежується в їх структурі, складі та напрямках діяльності. З іншого боку, рівень розвитку самоврядування в різні періоди залежав від відношення державної влади до цих формувань. У більшості випадків різнобічні функції місцевого самоврядування були сфокусовано на виконанні розпоряджень держави.

Проблеми, пов'язані зі становленням інституту місцевого самоврядування Азербайджану, сягають корінням у минуле, без вивчення якого складно їх вирішувати. «Слід наголосити, що на території АР громадське самоврядування існувало впродовж усього Середньовіччя, а також у період російського панування і під час існування Азербайджанської Демократичної Республіки впродовж 1918-1920 рр. Сільські громади, що здійснюють свою діяльність на основі самоврядування, починаючи з раннього Середньовіччя шляхом сплати різних податей і податків, виконання різних повинностей потрапляли в залежне становище від держави, а також за допомогою впливу держави від знаті. Однак така залежність виявлялася у формі колективної залежності, і хоча надавала певний вплив на управління в середині громади, не могла розхитувати її підвалини»³⁹⁸.

Сьогодні місцеве самоврядування Азербайджану сконцентровано на рівні територіальних громад у вигляді муніципалітетів, про що нижче йтиметься детально. *Адміністративно-територіальний устрій (АТУ) АР має таку структуру:* 66 адміністративних районів, 12 міст (у т. ч. і столиця м. Баку), 1 автономна республіка, невизначений спірний статус Нагірного Карабаху («Карабах» з азерб. – «**чорний сад**» – авт.). За міжнародним визнанням Нагірний Карабах (НКР) є частиною території Азербайджану, але більшість його населення становлять етнічні вірмени. 1991 року тут було проголошено незалежність та проведено референдум (99,89% ви-

³⁹⁸ Исмаилов Х. Дж. История государства и права Азербайджана (на азерб. языке). Баку, 2006. – С. 39, Мамедова Ф. Дж. Политическая история и историческая география Азербайджана (Кавказской Албании). Баку, 1993. – С. 157, Меликова М. Ф., Исмаилов Х. Дж. Государство и право Азербайджана в древности и раннее Средневековье (на азерб. языке). Баку: Юр. лит., 2001.

борців проголосували за незалежність). Існують усі ознаки держави (НКР має власний Парламент, Уряд, Президента і т. д.), але не визнана жодною країною світу, у тому числі і Вірменією.

66 районів АР включають 2698 муніципалітетів, до складу яких входять 4354 сільські та близько 200 міських поселень (рис. 2.6.2):

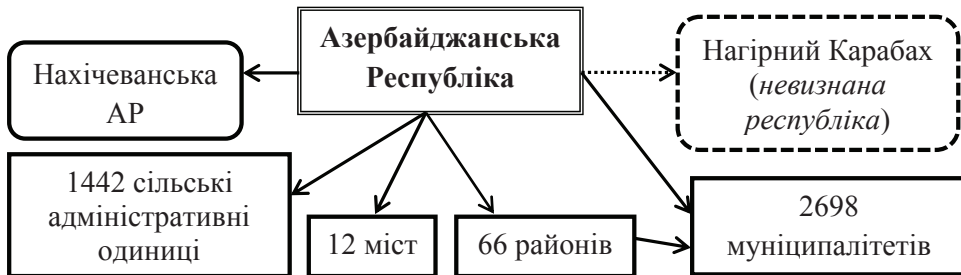


Рис. 2.6.2 Адміністративно-територіальний устрій Азербайджанської Республіки

Далі детальніше зупинимося на структурі АТУ Азербайджанської Республіки.

Район – це адміністративно-територіальна одиниця, яку історично створено з метою централізації управління спільною територією країни, підвищення ефективності реалізації державних функцій, а також максимального наближення органів державної влади до населення; організована на територіях, що мають стабільні і стійкі економічні, культурні та соціальні зв'язки; об'єднує кілька сільських адміністративно-територіальних округів. Територію країни поділено на 66 сільських районів. Район – це адміністративно-територіальна одиниця (АТО), створена з нижченаведених типів населених пунктів.

Місто – відповідно до азербайджанського законодавства – це АТО з населенням понад 15 тисяч мешканців, більшість яких зайнято в промисловості, економічній, соціальній та невиробничій сферах (на державній або муніципальній службі, комунальному господарстві, громадському харчуванні, культурних або історичних об'єктах тощо), і є адміністративним, економічним або культурним центром для навколишніх до нього інших АТО. В окремих випадках до категорії міст може бути віднесено великі адміністративні,

економічні та культурні центри з населенням менше 15000, але більше 12000 мешканців, з розвиненою виробничою та соціальною інфраструктурою, що мають на своїй території підприємства загальнодержавного значення або особливо важливі історичні чи культурні пам'ятки, а також мають в майбутньому перспективи розвитку і приросту населення. Кожне місто управляється представником глави виконавчої влади району, а всі питання місцевого значення вирішує міський муніципалітет.

Селище – територіальна одиниця, більшість населення якої не зайняте в сільському господарстві (працює в економічній, промисловій, соціальній сферах, у комунальному господарстві, громадському харчуванні, на історичних, культурних, курортних об'єктах, в органах державної влади та ін.). Кожне селище управляється представником виконавчої влади, який призначається районною виконавчою владою, а питаннями місцевого значення займається селищний муніципалітет.

Село – територіальна одиниця, значна частина населення якої зайнята сільським господарством. З метою централізації управління, забезпечення соціально-культурних, побутових потреб населення, законності кількох сіл, відносно близько розташованих один до одного, можуть бути об'єднані в *сільський адміністративно-територіальний округ*. Центром округу вважається село, де розташовані місцеві органи державної влади округу. Округу надається ім'я села, у якому розташований їх центр. Округом керує представник глави виконавчої влади району.

Створення єдиного муніципалітету в одному адміністративно-територіальному окрузі – досить частий випадок. Однак з урахуванням інфраструктури та географічних особливостей має місце об'єднання муніципалітетом кількох маленьких сіл.

Особливості місцевого самоврядування чітко зафіксовано в нормативно-правовій базі країни. У Конституції АР місцевому самоврядуванню присвячено цілий Розділ (IV). Міське самоврядування країни базується на муніципалітетах. У статті 142 чинної Конституції країни задекларовано, що «міське самоврядування здійснюється муніципалітетами. Муніципалітети формуються на

основі виборів. Основи статусу муніципалітетів встановлюються ... Конституцією, а порядок виборів до муніципалітетів – окремим законом».

Стаття 143 Конституції подає роз'яснення щодо організації роботи муніципалітетів. «Муніципалітети здійснюють свою діяльність за допомогою засідань постійних та інших комісій. Засідання муніципалітетів скликаються головою муніципалітету. У статті 144 виписано повноваження муніципалітетів – *«на засіданнях муніципалітетів вирішуються такі питання:*

1) визнання повноважень членів муніципалітету; утрата ними повноважень і припинення їх повноважень у випадках, установлених законом;

2) затвердження регламенту ради;

3) обрання голови ради та його заступників, постійних та інших комісій;

4) установа місцевих податків і зборів;

5) затвердження місцевого бюджету і звітів про його виконання;

6) володіння, користування і розпорядження муніципальною власністю;

7) ухвалення і виконання місцевих програм соціального захисту та соціального розвитку;

8) ухвалення і виконання місцевих програм економічного розвитку;

9) ухвалення і виконання місцевих екологічних програм.

Відповідно до Конституції АР «муніципалітетам може бути передано додаткові повноваження законодавчої та виконавчої влади. Для здійснення цих повноважень їм має бути виділено відповідні кошти. Здійснення таких повноважень контролюється відповідно законодавчою і виконавчою владою»³⁹⁹.

З питань, що розглядаються на засіданнях муніципалітету, ухвалюються рішення – простою більшістю голосів членів муніципалітету. Рішення, пов'язані з місцевими податками та зборами, ух-

³⁹⁹ Конституція Азербайджанської Республіки. Газета «Азербайджан» від 3 серпня 2003 року, № 176 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution_r.pdf.

валюються більшістю в дві третини голосів членів муніципалітету.

АР у Конституції країни гарантує діяльність органів місцевого самоврядування (статті 146): муніципалітети незалежні при здійсненні своїх повноважень, що не виключає їх відповідальності перед громадянами, які проживають на їх території. Порядок обрання членів муніципалітету, зупинення або припинення їхніх повноважень, дострокового розпуску муніципалітетів установлюються законодавством. Здійснення муніципалітетами своїх повноважень не може наносити шкоди суверенітету АР, тому держава здійснює контроль за діяльністю муніципалітетів. У випадках і порядку, установлених законом, муніципалітети представляють Міллі Меджліс АР (парламент країни – *авт.*) звіт про свою діяльність. Гарантується судовий захист муніципалітетів, відшкодування додаткових витрат, що виникли внаслідок рішень державних органів⁴⁰⁰.

До нормативно-правової бази АР, що унормовують діяльність муніципалітетів, належать цілий комплекс законів, що регулюють усі сфери їх діяльності:

- «Про статус муніципалітетів» №698-IQ від 2 липня 1999 року⁴⁰¹;
- «Про затвердження зразка статуту муніципалітету» від 15 жовтня 1999 року №709-I (Станом на 22.05.2012)⁴⁰²;
- «Про муніципальну службу» від 30 листопада 1999 року №765-IQ⁴⁰³;
- «Про основи фінансів муніципалітетів» від 7 грудня 1999 року №772-ІГ – (Станом на 25.10.2011)⁴⁰⁴;

⁴⁰⁰ Там само.

⁴⁰¹ Закон Азербайджанської Республіки «Про статус муніципалітетів» №698-IQ від 2 липня 1999 року [Електронний ресурс] – [Режим доступу: <http://municipalkg.narod.ru/interlaw/azer.htm>].

⁴⁰² Закон Азербайджанської Республіки «Про затвердження зразка статуту муніципалітету» від 15 жовтня 1999 року №709-I (Станом на 22.05.2012) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=10249.

⁴⁰³ Закон Азербайджанської Республіки «Про муніципальну службу» від 30 листопада 1999 року №765-IQ [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=2661.

⁴⁰⁴ Закон Азербайджанської Республіки «Про основи фінансів муніципалітетів» від 7 грудня 1999 року №772-ІГ (Станом на 25.10.2011) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=2668.

– Закон АР «Про правила виборів до муніципалітетів» від 2 липня 1999 року № 699-ІГ⁴⁰⁵.

– «Про передачу майна в муніципальну власність» від 7 грудня 1999 року №770-ІГ – (Станом на 12.10.2001)⁴⁰⁶;

– «Про муніципальні території і землі» від 7 грудня 1999 року № 771-ІГ (Станом на 28.10.2014)⁴⁰⁷;

– «Про адміністративний нагляд за діяльністю муніципалітетів» від 13 травня 2003 року № 454-ІІГ (Станом на 25.10.2011)⁴⁰⁸;

– «Про затвердження Положення про правила підготовки і погодження документів, пов'язаних з виділенням муніципальних земель» від 15 березня 2002 року № 274-ІІГ (Станом на 13.02.2015)⁴⁰⁹;

– «Про управління муніципальними землями» від 29 червня 2001 року № 160-ІІГ (Станом на 16.12.2014)⁴¹⁰;

– «Про водне господарство муніципалітетів» від 29 червня 2001 року № 159-ІІГ (Станом на 18.12.2015)⁴¹¹;

– «Про затвердження зразка положення про квартальні комітети муніципалітетів» від 8 травня 2005 року № 129-ІІГ (Станом на 22.02.2013)⁴¹²;

⁴⁰⁵ Закон Азербайджанської Республіки «Про правила виборів до муніципалітетів» від 2 липня 1999 року № 699-ІГ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <file:///C:/Users/comp/AppData/Local/Temp/7zO2F7.tmp/municipalelect.htm>.

⁴⁰⁶ Закон Азербайджанської Республіки «Про передачу майна в муніципальну власність» від 7 грудня 1999 року №770-ІГ (Станом на 12.10.2001) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2668.

⁴⁰⁷ Закон Азербайджанської Республіки «Про муніципальні території і землі» від 7 грудня 1999 року № 771-ІГ (Станом на 28.10.2014) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=25825.

⁴⁰⁸ Закон Азербайджанської Республіки «Про адміністративний нагляд за діяльністю муніципалітетів» від 13 травня 2003 року № 454-ІІГ (Станом на 25.10.2011) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=5806.

⁴⁰⁹ Закон Азербайджанської Республіки «Про затвердження Положення про правила підготовки і погодження документів, пов'язаних з виділенням муніципальних земель» від 15 березня 2002 року № 274-ІІГ (Станом на 13.02.2015) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2685.

⁴¹⁰ Закон Азербайджанської Республіки «Про управління муніципальними землями» від 29 червня 2001 року № 160-ІІГ (Станом на 16.12.2014) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=25825.

⁴¹¹ Закон Азербайджанської Республіки «Про водне господарство муніципалітетів» від 29 червня 2001 року № 159-ІІГ (Станом на 18.12.2015) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2583.

- «Про статус члена муніципалітету» від 18 квітня 2000 року № 863-ІГ (Станом на 05.03.2010)⁴¹³;
- «Про затвердження Положення про органи податкової служби муніципалітетів» від 17 червня 2003 року № 478-ІІQ (Станом на 16.12.2014)⁴¹⁴;
- «Про спільну діяльність, об'єднання, відокремлення і ліквідацію муніципалітетів» від 14 квітня 2000 року № 858-ІГ (Станом на 01.02.2010)⁴¹⁵;
- «Про затвердження зразка Положення регіональних асоціацій муніципалітетів» від 3 травня № 903-ІІГ⁴¹⁶;
- «Про затвердження Положення про постійні та інші комісії муніципалітетів» від 14 квітня 2000 року № 859-ІГ (Станом на 25.10.2011)⁴¹⁷;
- «Про затвердження Положення «Про проведення Державного реєстру муніципалітетів і видання свідоцтв» від 12 грудня 2009 року № 936-ІІQ⁴¹⁸;
- «Про затвердження Положення про постійні та інші комісії муніципалітетів» від 14 квітня 2000 року № 859-ІГ (Станом на 25.10.2011)⁴¹⁹.

⁴¹² Закон Азербайджанської Республіки «Про затвердження зразка положення про квартальні комітети муніципалітетів» від 8 травня 2005 року № 129-ІІГ (Станом на 22.02.2013) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2607.

⁴¹³ Закон Азербайджанської Республіки «Про статус члена муніципалітету» від 18 квітня 2000 року № 863-ІГ (Станом на 05.03.2010) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2621.

⁴¹⁴ Закон Азербайджанської Республіки «Про затвердження Положення про органи податкової служби муніципалітетів» від 17 червня 2003 року № 478-ІІQ (Станом на 16.12.2014) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=16578.

⁴¹⁵ Закон Азербайджанської Республіки «Про спільну діяльність, об'єднання, відокремлення і ліквідацію муніципалітетів» від 14 квітня 2000 року № 858-ІГ (Станом на 01.02.2010) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2620.

⁴¹⁶ Закон Азербайджанської Республіки «Про затвердження зразка Положення регіональних асоціацій муніципалітетів» від 3 травня № 903-ІІГ [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=16579.

⁴¹⁷ Закон Азербайджанської Республіки «Про затвердження Положення про постійні та інші комісії муніципалітетів» від 14 квітня 2000 року № 859-ІГ (Станом на 25.10.2011) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2620.

Закон АР «Про статус муніципалітетів» достатньо повно розкриває специфіку діяльності органів місцевого самоврядування АР та включає 56 статей. У статті 1 розкривається сутність поняття «місцеве самоврядування» в національній правовій практиці. Місцеве самоврядування в АР – це така система організації діяльності громадян, що надає їм можливість для здійснення права в межах закону самостійно вирішувати питання місцевого значення і здійснювати частину державних справ в ім'я інтересів місцевого населення. Це право здійснюють представницькі колегіальні органи (муніципалітети), що складаються з членів муніципалітетів, обраних шляхом вільного, особистого і таємного голосування на основі загального, рівного, прямого виборчого права, або збори громадян. У цілях виконання своїх обов'язків муніципалітети можуть створити постійно діючі виконавчі структури, що несуть перед ними відповідальність.

Муніципалітет (бьялдійя) – форма місцевого самоврядування в межах установлених законом територіальних кордонів, що має свою власність і місцевий бюджет та самостійно вирішує питання місцевого значення, віднесені до його повноважень Конституції АР та іншими законодавчими актами. Вони створюються і функціонують на основі рівноправності.

Колегіальний представницький орган муніципалітету складається з народних обранців – членів муніципалітету, які мають такі права:

- обирати і бути обраним до постійних та інших комісій муніципалітету;
- пропонувати питання для обговорення на засіданнях муніципалітету і його органів, виступати з обговорюваних питань, вноси-

⁴¹⁸ Закон Азербайджанської Республіки «Про затвердження Положення «Про проведення Державного реєстру муніципалітетів і видання свідоцтв» від 12 грудня 2009 року № 936-IIIQ [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=80070.

⁴¹⁹ Закон Азербайджанської Республіки «Про затвердження Положення про постійні та інші комісії муніципалітетів» від 14 квітня 2000 року № 859-IG (Станом на 25.10.2011) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2620.

ти пропозиції і поправки, робити примітки, задавати питання кандидатам, які виступають або висунуті на посади, на призначення яких отримано згоду, надавати довідку, брати участь у голосуванні;

– готувати проекти рішень для обговорення на засіданнях муніципалітету;

– брати участь в обговореннях питань, винесених на засідання постійних та інших комісій муніципалітету, та вносити пропозиції;

– отримувати потрібну інформацію у зв'язку з діяльністю муніципалітету та направляти запити;

– користуватися відповідно до законодавства місцевим радіо і телебаченням, друкованими виданнями.

На основі методичних рекомендацій та законодавчо затверджених їх зразків новостворений муніципалітет затверджує свій статут, що встановлює відповідно правила функціонування муніципалітету. Статут муніципалітету приймається засіданнями муніципалітету або зборами громадян муніципалітету.

У ньому зазначається таке:

1) межі та склад установленої законом муніципальної території;
2) назви, структура, повноваження і порядок формування муніципальних органів;

3) термін повноважень виборних посадових осіб муніципальних органів;

4) порядок ухвалення та набрання чинності муніципальними актами;

5) основи та види відповідальності муніципалітетів, муніципальних органів та їхніх посадових осіб;

6) статус і соціальні гарантії членів муніципалітету, виборних посадових осіб муніципальних органів, основи і порядок припинення їх повноважень;

7) гарантії прав посадових осіб муніципальних органів;

8) умови та порядок організації муніципальної служби;

9) економічні і фінансові засади здійснення місцевого самоврядування, загальний порядок володіння, користування і розпорядження муніципальною власністю;

10) інші положення щодо організації місцевого самоврядування, повноважень та порядку діяльності муніципалітетів і посадових осіб муніципальних органів відповідно до законів Азербайджанської Республіки⁴²⁰.

Закон передбачає державну реєстрацію Статуту муніципалітету в порядку, установленому законом АР. Реєстрація статутів муніципальних утворень здійснюється відповідним органом виконавчої влади. Підставою для відмови в державній реєстрації статуту муніципалітету може служити тільки його протиріччя Конституції і законам АР, актам відповідних органів виконавчої влади АР (а в Нахічеванській Автономній Республіці – ще й Конституції і законам Нахічеванської Автономної Республіки, актам відповідних органів виконавчої влади Нахічеванської Автономної Республіки). Громадяни та муніципалітети можуть оскаржити в суді відмову в державній реєстрації. Набирає він чинності з дня реєстрації⁴²¹;

Муніципалітети – це виборні органи місцевого самоврядування, організовані на основі Конституції АР, Закону АР «Про правила виборів в муніципалітети» і своїх статутів, що складаються з членів муніципалітету. Цим же законом встановлюється чисельний склад муніципалітетів. Подібна практика нині діє і в Україні. Вибори до муніципалітетів призначає Президент АР, про що офіційно публікується Указ Президента АР.

Призначаються нові вибори не пізніше ніж за 120 днів до закінчення повноважень муніципалітетів. Обираються члени муніципалітету на 5 років. Вибори проводяться на основі мажоритарної виборчої системи за виборчими територіями, а обирається кількість членів органу самоврядування залежно від чисельності населення муніципалітету (від 5 до 19 представників):

- менше 500 мешканців – 5 членів муніципалітету;
- від 500 до 1000 мешканців – 7 членів муніципалітету;

⁴²⁰ Закон Азербайджанської Республіки «Про затвердження зразка статуту муніципалітету» від 15 жовтня 1999 року №709-І (Станом на 22.05.2012) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=10249.

⁴²¹ Про затвердження Положення «Про проведення Державного реєстру муніципалітетів і видання свідоцтв» від 12 грудня 2009 року № 936-IIIQ [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=80070.

- від 1000 до 5000 мешканців – 9 членів муніципалітету;
- від 5000 до 10000 мешканців – 11 членів муніципалітету;
- від 10.000 до 20.000 мешканців – 13 членів муніципалітету;
- від 20.000 до 50.000 мешканців – 15 членів муніципалітету;
- від 50.000 до 100.000 мешканців – 17 членів муніципалітету;
- від 100.000 до 300.000 мешканців – 19 членів муніципалітету.

Вибори вважаються такими, що відбулися, при явці 25% зареєстрованих виборців. Вибори проводяться в багатомандатному окрузі. *Округ* – уся територія муніципалітету. Обирають за рейтингом ту кількість членів муніципалітету, скільки закріплює Закон (від 5 до 19). Кандидати можуть висуватися політичними партіями, ініціативними групами виборців а також через самовисування. Партії, яких у країні нараховується понад 30 (парламентські партії – «Новий Азербайджан», Партія громадянської солідарності, Партія Вітчизни («Ана Ветен») у місцевих виборах значної ролі не відіграють. Мають право висувати кандидатів лише партії, що пройшли офіційну реєстрацію. Важливіше – чи є кандидат від чинної влади чи ні, чи підтримується нею. Діє виборчий механізм збору підписів на підтримку висунення кандидатів. На території з населенням понад 100000 осіб слід зібрати 500 підписів виборців; на території з населенням понад 50000 осіб – 250; на території з населенням понад 20000 осіб – 125; на території з населенням понад 10000 осіб – 60; на території з населенням понад 5000 осіб – 30; на території з населенням менше 5000 осіб – 15 підписів виборців.

Обиратися до муніципалітету можна при досягненні 21-річного віку. *Проте існують й інші обмеження:* посадові особи, які працюють в органах виконавчої влади, судді, працівники правоохоронних органів, релігійні діячі, військовослужбовці не можуть бути обрані членами муніципалітету. Посадові особи, які працюють в органах виконавчої влади, судді, працівники правоохоронних органів упродовж 3 днів після реєстрації їх кандидатами в члени муніципалітету повинні бути звільнені від займаної посади і повинні надати відповідний документ про це територіальній виборчій комісії. При недотриманні цього порядку реєстрація зазначених осіб ліквідується⁴²².

Після оголошення результатів виборів, відповідно до статутів муніципалітетів створюються муніципальні органи, яким надаються повноваження для вирішення питань місцевого самоврядування. Муніципалітети та їх органи не входять до системи органів державної влади. Здійснення місцевого самоврядування державними органами і посадовими особами держави не допускається. Структура муніципалітетів та їх органів визначається згідно із чинним законодавством та статутами муніципалітетів⁴²³.

Членом муніципалітету вважається особа, що обрана на муніципальних виборах, мандат якого затверджено територіальною виборчою комісією. На засіданнях муніципалітету член муніципалітету має право виступати з обговорюваних питань, уносити пропозиції і поправки, робити поправки, задавати питання виступаючим або кандидатам, які висунуті на посади, призначення на які погоджуються, давати і просити довідку, брати участь у голосуванні.

Члена муніципалітету не може бути звільнено з ініціативи керівництва з місця роботи, де він працює за трудовим договором, чи переведено в порядку адміністративного стягнення на малооплачувану роботу без попередньої згоди ради, а в період між засіданнями ради – голови муніципалітету. Член муніципалітету не рідше одного разу в 6 місяців звітує перед виборцями.

У разі переїзду на постійне місце проживання за межі муніципалітету або відсутності можливості з інших причин виконувати обов'язки члена муніципалітету на своїй муніципальній території член муніципалітету подає заяву до муніципалітету про зняття з нього повноважень члена муніципалітету. Чергове зібрання

⁴²² Закон АР «Про правила виборів до муніципалітетів» від 2 липня 1999 року № 699-ІГ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <file:///C:/Users/comp/AppData/Local/Temp/7zO2F7.tmp/municipalelect.htm>.

⁴²³ Закон АР «Про статус муніципалітетів» №698-ІQ від 2 липня 1999 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://municipalkg.narod.ru/interlaw/azer.htm>; «Про затвердження зразка статуту муніципалітету» від 15 жовтня 1999 року №709-І (Станом на 22.05.2012) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=10249; Закон АР «Про муніципальну службу» від 30 листопада 1999 року №765-ІQ, «Про основи фінансів муніципалітетів» від 7 грудня 1999 року №772-ІГ (Станом на 25. 10.2011) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=2668.

муніципалітету розглядає заяву члена муніципалітету, ухвалює відповідне рішення і доводить його до відома виборців цього округу. У разі виходу члена муніципалітету з тієї чи іншої причини зі складу муніципалітету впродовж строку повноважень на відповідній муніципальній території відповідно до Закону Азербайджанської Республіки «Про правила виборів в муніципалітети» проводяться довибори.

Для більш ефективної організації роботи муніципалітетів, використання ресурсів та фінансів створюються Асоціації муніципалітетів. Основна мета таких асоціацій полягає в досягненні координації діяльності муніципалітетів, побудови цієї діяльності відповідно до норм міжнародного права та чинного законодавства, посилення і розвитку місцевого самоврядування в АР шляхом спільного вирішення проблем, що виникають.

Для досягнення зазначеної мети асоціації виконують такі завдання:

- докладають зусиль до ухвалення нових законодавчих актів і вдосконалення чинного законодавства для ефективного регулювання діяльності муніципалітетів, готують проекти та пропозиції з метою створення сприятливих умов для розвитку муніципалітетів;
- здійснюють заходи щодо забезпечення взаємовигідного співробітництва з місцевими органами виконавчої влади, неурядовими організаціями та відповідними міжнародними організаціями;
- здійснюють просвітницьку діяльність, пов'язану з роллю муніципалітетів в соціально-економічному розвитку країни і окремих регіонів, посилення соціального захисту людей, збереженні регіонального і місцевого екологічної рівноваги;
- проводять агітаційну роботу щодо підвищення авторитету муніципалітетів у суспільстві, розширення сфер їх діяльності, залучення до участі в цьому процесі широких верств населення;
- сприяють муніципалітетам у сфері методичного, правового, технічного, організаційного та інформаційного забезпечення і допомагають у побудові їх діяльності відповідно до закону;
- забезпечують спільну діяльність муніципалітетів щодо сприяння збереженню культурних цінностей, розвитку культури і мистецтва на відповідній території;

– забезпечують спільну діяльність муніципалітетів у сфері охорони здоров'я і навколишнього середовища;

– поширюють знання про статус і діяльність муніципалітетів, організовують курси з підвищення кваліфікації муніципальних службовців;

– сприяють у налагодженні та розвитку зв'язків з відповідними асоціаціями, що діють в зарубіжних країнах;

– з метою забезпечення ефективної діяльності асоціацій надають допомогу в організації та проведенні відповідних досліджень, слухань і моніторингів;

– здійснюють інші завдання, що випливають з цілей Асоціації та потреб місцевого населення «Про затвердження зразка Положення регіональних асоціацій муніципалітетів» від 3 травня № 903-ІІГ⁴²⁴.

На основі Закону АР «Про спільну діяльність, об'єднання, відокремлення і ліквідацію муніципалітетів», ухвалено ще 14 квітня 2000 року, муніципалітети для поліпшення комфортності проживання мешканців та більш ефективного використання ресурсів мають право на об'єднання та спільну діяльність. Причиною об'єднання та відділення муніципалітетів може бути соціально-економічне становище, урахування історичних та інших місцевих особливостей, думки відповідного місцевого населення (щодо об'єднання або відокремлення муніципалітетів).

Закон закріплює порядок об'єднання муніципалітетів:

1) у кожному муніципалітеті, що об'єднується, проводиться збори мешканців, що виражають відношення до питання об'єднання муніципалітету (за участі не менше 25% громадян, які проживають на їх території і мають виборче право);

2) якщо більшість громадян, які брали участь у зборах, проголосували «за» об'єднання муніципалітетів, то муніципалітети ухвалюють рішення щодо їх об'єднання і скеровують його для розгляду в Міллі Меджліс (парламент) АР;

⁴²⁴ Закон АР «Про затвердження зразка Положення регіональних асоціацій муніципалітетів» від 3 травня № 903-ІІГ [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=16579.

3) Міллі Меджліс АР відповідно до законодавства АР ухвалює рішення про об'єднання муніципалітетів⁴²⁵. Слід зазначити, що в Україні така можливість щодо об'єднання громад з'явилась лише через 14 років після АР.

Економічні засади місцевого самоврядування в АР становить муніципальна власність, місцеві фінанси, майно, що перебуває у власності держави, але передане в користування муніципалітетам для задоволення потреб населення. Муніципалітет має право власника на своє майно, тобто вільно володіє, користується і розпоряджається своїм майном. Власністю муніципалітету є зібрані за рахунок місцевих податків і виплат кошти місцевого бюджету, позабюджетні фонди муніципалітету, майно муніципалітету, а також землі муніципалітету, підприємства й організації муніципалітету, житловий фонд і нежитлові будівлі муніципалітету, що не перебувають у державній та приватній власності дороги, муніципальні установи освіти, охорони здоров'я, культури і спорту, інше рухоме і нерухоме майно⁴²⁶.

У муніципалітетах на основі рішення муніципалітету в структурі виконавчого апарату муніципалітету створюється орган податкової служби муніципалітету. Залежно від населення, фінансових можливостей, кількості платників місцевих (муніципальних) податків і зборів та інших критеріїв кілька муніципалітетів на підставі угоди можуть створювати орган податкової служби, що їх обслуговує. В угоді зазначаються найменування муніципалітетів, що обслуговуються органом податкової служби, термін дії угоди, умови виходу муніципалітетів з угоди, порядок розподілу між муніципалітетами витрат на утримання органу податкової служби. Методичну допомогу муніципалітетами в правильному обчисленні (муніципальних) податків і зборів, їх повної і своєчасної виплати, а

⁴²⁵ Закон Азербайджанської Республіки «Про спільну діяльність, об'єднання, відокремлення і ліквідацію муніципалітетів» від 14 квітня 2000 року № 858-ІГ (Станом на 01.02.2010) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2620.

⁴²⁶ Прорвич В. А. Основы экономической оценки городских земель: Учебно-практическое пособие. – М.: Дело, 1998. – 336 с. – (Серия «Оценочная деятельность»).

також дотримання податкового законодавства здійснює відповідний орган виконавчої влади.

Органи податкової служби муніципалітетів мають такі права та обов'язки:

– здійснювати контроль над обчисленням місцевих (муніципальних) податків і зборів у порядку, що відповідає Податкового кодексу АР та іншим законам, їх своєчасної та повної сплатою до місцевих бюджетів через банки, національного оператора поштового зв'язку, а також за допомогою наявних безготівкових платіжних засобів;

– забезпечувати в порядку, установленому Податковим кодексом АР та іншими законами, отримання заборгованостей з місцевих податків і зборів, нарахованих на відсотки по заборгованості і застосованих фінансових санкцій;

– захищати права і законні інтереси платників місцевих податків і зборів, забезпечувати відповідно до законодавства розгляд їх скарг і вжиття відповідних заходів;

– в установленому законодавством порядку забезпечувати залік або повернення попередньо сплачених платниками місцевих податків і зборів;

– у встановлених законом порядку і випадках вести облік платників відповідних місцевих податків і зборів;

– у встановлені терміни надавати муніципалітетам відомості і звіти про надходження місцевих податків і зборів;

– вести реєстрацію запитів, звернень і пропозицій, що надходять від платників місцевих податків і зборів, групувати та аналізувати їх;

– уносити до муніципалітетів пропозиції з питань, що належать до їх повноважень;

– інформувати платників місцевих податків і зборів про нормативно-правові акти і рішення муніципалітетів, що стосуються місцевих податків;

– зберігати податкову і комерційну таємницю платників місцевих податків і зборів;

– видавати платникам місцевих податків і зборів довідки

(у тому числі довідки про заборгованість у зв'язку з місцевими податками і платежами юридичних і фізичних осіб) і роз'яснення з питань, що належать до їх повноважень;

– виконувати рішення муніципалітетів та інші передбачені законодавством обов'язки.

Відповідно до статті 5 Закону АР «Про основи фінансів муніципалітетів» незалежність місцевих бюджетів в Азербайджані забезпечується наявністю власних джерел надходжень та виключним правом муніципалітетів розпоряджатися коштами місцевого бюджету. За винятком передбачених законодавством випадків, утруднення органів законодавчої та виконавчої влади АР у діяльність муніципалітетів не допускається⁴²⁷.

У статті 1 Закону АР «Про адміністративний нагляд за діяльністю муніципалітетів» розкривається *сутність поняття адміністративного нагляду за діяльністю муніципалітетів* – «це діяльність, здійснювана в цілях забезпечення дотримання муніципалітетами, муніципальними органами та їх посадовими особами Конституції та законів АР, указів Президента АР та постанов Кабінету Міністрів АР (а в Нахічеванській Автономній Республіці, крім того, Конституції, законів Нахічеванської Автономної Республіки та постанов Кабінету Міністрів Нахічеванської Автономної Республіки), усунення фактів порушення муніципалітетами законодавства⁴²⁸.

У статті 3 задекларовано *перелік органів, що здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю муніципалітетів*. «Адміністративний нагляд за діяльністю муніципалітетів здійснює відповідний орган виконавчої влади АР. Відповідні комісії муніципалітетів і виборці можуть залучатися до здійснення адміністративного нагляду за діяльністю муніципалітетів. Результати розгляду діяльності муніципалітетів у порядку адміністративного нагляду оголошуються муніципалітетом населенню і розміщуються на спеціальних щитах

⁴²⁷ Закон Азербайджанської Республіки «Про основи фінансів муніципалітетів» від 7 грудня 1999 року №772-ІГ (Станом на 25.10.2011) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2668.

⁴²⁸ Закон Азербайджанської Республіки «Про адміністративний нагляд за діяльністю муніципалітетів» від 13 травня 2003 року № 454-ІІГ (Станом на 25. 10.2011) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn= 5806.

перед будівлею муніципалітету. Нагляд за діяльністю муніципалітетів здійснюється лише в порядку і випадках, передбачених Конституцією та законами АР. Нагляд за діяльністю муніципалітетів здійснюється лише з погляду дотримання законності. Адміністративний нагляд не може обмежувати права муніципалітетів на самостійне і вільне вирішення в межах закону питань місцевого значення. При здійсненні адміністративного нагляду втручання в діяльність муніципалітетів має відповідати передбаченій законом меті. Рахункова палата АР на підставі запиту органу, що здійснює адміністративний нагляд за діяльністю муніципалітетів, проводить фінансово-бюджетну експертизу місцевого бюджету, дає висновки, уносить пропозиції та в разі потреби здійснює аудиторську перевірку»⁴²⁹.

В АР діють три види контролю:

1) адміністративний контроль за дотриманням Конституції та законів з боку органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що здійснює Міністерство юстиції АР;

2) фінансовий контроль за місцевими бюджетами, що здійснює Державна аудиторська палата, а також Міністерство фінансів АР;

3) парламентський контроль.

У діяльності муніципалітетів середніх і великих міст значну роль в управлінні відіграють *квартальні комітети*, що діють на основі рекомендованого зразка положення про квартальні комітети муніципалітетів. Відповідно до статті 31 Закону АР «Про статус муніципалітетів» *квартальні комітети муніципалітетів* – це добровільні об'єднання, створені громадянами за своєю ініціативою за місцем проживання з метою надання їм допомоги у вирішенні питань, віднесених до компетенції муніципалітетів.

Квартальний комітет створюється за територіальним принципом. Територія функціонування квартального комітету встановлюється в межах окремого будинку чи кількох будинків (кварталу). Квартальний комітет обирається на зборах мешканців, які проживають на території функціонування цього комітету в складі 5-11

⁴²⁹ Закон Азербайджанської Республіки «Про адміністративний нагляд за діяльністю муніципалітетів» від 13 травня 2003 року № 454-III (Станом на 25. 10.2011) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=5806

членів шляхом відкритого голосування терміном на два роки. Збори правомочні за участі в них не менше 15 відсотків громадян, які проживають на території функціонування комітету і користуються правом голосування. На цих зборах обираються голова, заступник голови та секретар квартального комітету.

До складу квартального комітету обираються громадяни, які проживають на цій території і досягли 18-річного віку. Особи, які набрали більше половини голосів учасників зборів громадян, вважаються обраними до складу цього комітету.

Рішенням зборів громадян квартальний комітет може бути достроково переобрано повністю або частково. Збори громадян скликаються за ініціативою не менше 10% осіб, які мешкають на території функціонування квартального комітету та користуються правом голосування, або однієї третини членів квартального комітету. Квартальний комітет визначає перелік та черговість майбутніх заходів та веде облік виконаної роботи.

Квартальний комітет скликається в разі потреби, але не рідше одного разу на два місяці і вважається правомочним за умови участі в його засіданні більше половини його членів. Засідання квартального комітету проводяться відкрито. Рішення квартального комітету ухвалюються звичайним голосуванням простою більшістю голосів. Квартальний комітет раз на шість місяців звітує на зборах громадян про свою діяльність. Особи, які проживають на території функціонування відповідного квартального комітету, за тиждень до зборів мають бути повідомлені про їх проведення.

Квартальні комітети здійснюють такі основні повноваження:

- клопочуть перед муніципалітетами про питання місцевого значення;
- проводять збори громадян, пов'язані з питаннями місцевого значення;
- виступають з ініціативою про ухвалення муніципальних актів з питань місцевого значення та обговорюють проекти цих актів на відкритих засіданнях за участю населення;
- виступають з висновками і пропозиціями щодо використання відповідних муніципальних земель;

- організують участь населення в справі благоустрою, озеленення населених пунктів, поліпшення їх санітарного стану, будівництва, реконструкції, ремонту та утримання дитячих та спортивних майданчиків, автомобільних доріг, вулиць, тротуарів, інших об'єктів;

- сприяють дотриманню законодавства про охорону природи, історичних і культурних пам'яток;

- надають освітнім закладам допомогу в залученні дошкільнят до освіти;

- сприяють створенню умов для відпочинку дітей і молоді, їхнього заняття спортом;

- надають допомогу бідним, хворим і особам (сім'ям) з важкими умовами життя, які проживають на території їх функціонування;

- сприяють розвитку ініціативи і досвіду самоврядування населення у вирішенні питань місцевого значення.

Відповідно до чинного законодавства АР ведеться *Державний реєстр АР, до якого заносяться такі відомості про муніципалітети:*

- відомості про їх створення, об'єднання, виокремлення або ліквідацію, а також зміну найменувань, кількості, території охоплених ними територіальних одиниць та їх кордонів;

- найменування районів (міст), до яких вони входять, і охоплені ними територіальні одиниці;

- адресу державного органу (місто, район у місті, селище, село, вулиця і номер відповідного будинку);

- територія (з окремими зазначенням земельних ділянок, що перебувають у державній, муніципальній та приватній власності).

У папці документів Державного реєстру про зареєстрований муніципалітет зберігається таке:

- копії відповідних законодавчих актів про створення, об'єднання, виокремлення або ліквідацію муніципалітетів, а також зміни в районах (містах), до яких вони входять, і охоплені ними територіальні одиниці;

- копії статуту муніципалітету, що пройшов державну реєстрацію в установленому законом порядку, а також актів про внесення змін і доповнень до статуту;

- відповідний документ, що відбиває номер коду, який належить муніципалітету в «Статистичній територіальній класифікації муніципалітетів» (далі – статистичний код муніципалітету);
- карта муніципалітету на електронному носії та на папері (разом з папкою земельпорядних документів, що додаються до карти);
- довідка про земельні ділянки в межах муніципалітету, що перебувають у державній, муніципальній та приватній власності;
- копія виданого муніципалітету свідоцтва або свідоцтво.

На думку науковців-дослідників місцевого самоврядування, теоретичним і практичним підсумком нашого дослідження муніципалітетів АР, є положення, що перший етап формування системи місцевого самоврядування країни як важливої фази процесів демократичного державного будівництва завершено. Сьогодні можна сказати, що в період після перших виборів до муніципалітетів (1999 р.) в країні сформовано інститут муніципалітетів. В Азербайджані нині засновано і діє понад 2690 муніципалітетів, для їх діяльності створено необхідну правову базу. Проте, найголовніше, на цьому етапі полягає не тільки в тому було засновано та сформовано муніципалітети, а ще й у тому, що Конституція і закони АР вперше закріпили і запровадили в життя передачу частини функцій органів державної влади органам місцевого самоврядування. Наразі слід сконцентрувати зусилля на другому етапі муніципального будівництва, розпочати реалізацію політичних, економічних та адміністративних заходів.

Далі звернемося до місцевих виконавчих органів державної влади АР на рівні районів, до їх повноважень і механізмів формування.

Згідно з Конституцією АР місцеві органи виконавчої влади в Азербайджані було створено Президентом АР. Виконавчу владу на місцях здійснюють голови місцевої виконавчої влади. Місцеві органи виконавчої влади здійснюють свою діяльність на основі принципів законності, гласності та врахування громадської думки, а також захисту охоронюваних законодавством АР прав, свобод та інтересів громадян, забезпечення розвитку економіки, а також соціальної та культурної сфер для поліпшення добробуту населення відповідної території.

Положення про місцеві органи виконавчої влади затверджено Указом Президента АР І. Алієва №648 від 6 червня 2012 року. За цим Указом, місцеві органи виконавчої влади створюються Президентом АР і керують виконавчою владою на місцях. Їх керівники отримали право не лише формувати свої територіальні структурні підрозділи і засновувати юридичні особи, але й керувати діяльністю закладів та відділень центральних органів виконавчої влади, що фінансуються з державного бюджету.

Місцеві органи виконавчої влади створюють уповноважені організації з житлово-комунального господарства, експлуатації житлового фонду, утилізації побутових відходів. Вони фінансуються з державного бюджету та інших джерел. Керівники цих органів призначаються Президентом і не мають права обіймати виборні посади та займатися комерційною діяльністю, а також отримувати надбавки до заробітної плати. Їхні заступники призначаються Адміністрацією Президента, виключаючи місцеві органи виконавчої влади Баку, де це право зберіг за собою Президент країни, і Нахічеванської Автономної Республіки, де ці повноваження надані Верховній Раді Автономії. Обіймати посади голів місцевих виконавчих влади заборонено особам з подвійним громадянством.

При керівникові місцевого органу виконавчої влади формується рада в складі 15 осіб. У столиці країни місті Баку її склад розширено до 25 осіб. Засідання цієї ради проводяться не рідше двох разів на місяць. Рішення ради носять рекомендаційний характер і реалізується лише в разі підтвердження розпорядженням або наказом голови місцевої виконавчої влади.

Місцеві органи виконавчої влади та їх голови отримали повноваження за всіма напрямками державної діяльності, уключаючи правоохоронну діяльність, питання безпеки та цивільної оборони.

На думку дослідників місцевого самоврядування АР, «органи місцевого самоврядування, що є частиною державного механізму управління, повинні бути визнані незалежною формою народної влади. Тому виконання рішень, ухвалених органами місцевого самоврядування в межах своїх повноважень, є обов'язковим для всіх установ, управлінь, організацій, посадових осіб, громадян і громад-

ських організацій. Місцеве самоврядування здійснюється радою та виконавчим органом, що є виборними. Права і повноваження ради та виконавчого органу повинно бути точно визначено.

Таким чином, основні проблеми муніципалітетів в Азербайджані можна приблизно згрупувати:

1. *Проблеми конституційно-правового статусу місцевого самоврядування:*

- потреба забезпечити незалежність муніципальних структур, як передбачено в Європейській Хартії місцевого самоврядування;
- нереальність організації структур муніципалітетів та їх ізоляваність від державного управління;
- визначення структур муніципалітетів як недержавних.

2. *Проблеми визначення повноважень муніципалітетів:*

- визначення принципів, що дають муніципалітетам окремі державні повноваження;
- чіткий розподіл повноважень між виконавчою владою та муніципалітетами;
- вироблення правил відшкодування додаткових витрат муніципалітетів;
- уточнення механізмів контролю за діяльністю муніципалітетів та визначення їх відповідальності;
- одноступінчатість муніципальних структур, відсутність механізмів спілкування і регулювання між муніципалітетами, розташованими на територіях міст і районів.

3. *Проблеми, пов'язані з невиконанням законів про муніципалітети:*

- відсутність механізмів виконання законів, що на перший погляд здаються здатними забезпечити розвиток місцевого самоврядування, або ж невиконання цих законів;
- байдужість інших державних органів (особливо органів виконавчої влади і навіть судів) до невиконання законів про муніципалітети.

4. *Проблеми у сфері фінансування*

- недосконалі юридичні основи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування;

- слабкість республіканської економіки;
- слабкість фінансової бази органів місцевого самоврядування;
- труднощі формування муніципальних бюджетів;
- проблеми адміністрування та використання місцевих податків;
- проблеми, пов'язані з визначенням видів податків;
- проблеми раціонального використання бюджетних коштів;
- проблеми, пов'язані із забезпеченням міжбюджетних трансфертів;
- реалізація здорової і продуктивної системи рівноваги і т. д.

5. Кадрові проблеми

- нерозробленість і недемократичність чинного законодавства;
- утручання місцевих виконавчих органів і створення умов для фальсифікації виборів;
- відсутність здорової і сильної опозиції, важливою для демократичного суспільства;
- байдужість населення і низький рівень участі у виборчих процесах;
- відсутність серед службовців муніципалітетів потрібної кількості кваліфікованих кадрів у сфері управління, роботи з населенням, міжнародних зв'язків, фінансів;
- слабкий контроль за виконанням рішень, ухвалених муніципальними радами, та погана організація звітності перед населенням;
- незацікавленість муніципальних органів у звітності перед населенням;
- погана організація інформаційного забезпечення муніципальних органів і відповідних територій.

6. Проблема участі населення в місцевому самоврядуванні:

- відсутність у муніципальних органів навичок роботи з населенням;
- байдужість до організації таких зв'язків;
- незацікавленість населення в участі в роботі муніципальних органів;
- відсутність потрібних умінь, традицій і звичок в організації таких зв'язків.

Нами названо лише кілька, на наш погляд, дуже важливих проблем муніципальних структур Азербайджану. Проте ці та інші проблеми ще раз доводять, що чинна в Азербайджані система місцевого самоврядування недіюча, і її збереження призведе не лише до збільшення управлінських витрат, але й до зниження довіри азербайджанського народу до демократичних цінностей. Саме тому є серйозна потреба в проведенні посилених реформ у галузі місцевої влади, реорганізації органів місцевого самоврядування, і цей процес повинен розпочатися негайно⁴³⁰.

Місцеве самоврядування в Азербайджані розглядається як самостійний і незалежний інститут державної влади. На практиці ступінь незалежності муніципалітетів зовсім невисокий. Відсутність у муніципалітетах реальної сили є суттєвою перешкодою для ухвалення рішень на місцевому рівні. Досі чіткі механізми врегулювання цієї проблеми залишаються неопрацьованими.

Багато в чому система місцевого самоврядування в Азербайджані повторює стару адміністративно-територіальну систему управління, що не відрізняється особливою гнучкістю. Нині існує понад 2600 муніципалітетів, а їх території охоплюють територію (території) адміністративно-територіальної одиниці (одиниць), що входить до муніципалітету. Незалежно від адміністративно-територіального поділу, займаної території і чисельності населення, усі муніципалітети мають однаковий, визначений законодавством статус, який сформовано на основі однорівневої системи (перший рівень самоврядування). Інститут мерії в Азербайджані законодавчо не встановлено. Відсутність реальних повноважень, пов'язаних з наданням базових муніципальних послуг, викликає негативну реакцію в самих членів муніципалітетів⁴³¹.

⁴³⁰ Маис Гулалиев. Политические реформы в Азербайджане (1989-2004 гг.) [Електронний ресурс] – Режим доступу: idea.int\europa_cis/upload/gulaliev_rus_ed.pdf

⁴³¹ Давид Туманян, Давид Лосаберидзе, Маис Гулалиев. Местное самоуправление на Южном Кавказе: Муниципальные финансы и услуги, взаимоотношения между органами центрального управления и местного самоуправления. Ереван, 2009 [Електронний ресурс] – Режим доступу: cfoa.am\wp-content/uploads/2015/03/LSGinSC.pdf.

2.7. Середньоазійські республіки: повернення до фундаменталізму чи шлях до світського життя

2.7.1. Казахстан

У ході побудови місцевих владних структур колишніх радянських республік Середньої Азії зустрічаємося з чималими труднощами, пов'язаними з традиційним менталітетом, звичкою до жорсткої вертикалі влади, і з низкою об'єктивних інтересів різних владних органів, що протидіють процесу становлення місцевого самоврядування. Проте, на думку владної еліти, процес «становлення місцевого самоврядування повинен бути неминучий у межах формування правової держави і громадянського суспільства в Республіці Казахстан (РК)». Тому потрібний пошук шляхів, юридичних і організаційних форм та певних кадрових рішень для того, щоб процес місцевого самоврядування розвивався нормально і в законних межах зміцнив систему демократичної влади»⁴³².

У цілому перспективи розвитку місцевого самоврядування в РК можна оцінити позитивно. Місцеве самоврядування було відокремлено від місцевого державного управління. Це новий підхід, властивий Конституції РК. Органи місцевого самоврядування згідно з Основним Законом, відокремлено від органів державної влади держави та її суб'єкта, на території якого реалізується самоврядування. Влада суб'єкта не має права втручатися в справи самоврядування, вони можуть лише встановлювати загальні принципи його організації. Жителі в змозі самі, без приписів, визначати структуру органів місцевого самоврядування, безпосередньо або через представницькі органи призначати нові положення та інші нормативні акти, що регулюють процедуру і порядок скликання сходів, зборів тощо.

Згідно зі статтею 89 Конституції РК у Республіці визнається місцеве самоврядування, що забезпечує самостійне вирішення

⁴³² Местное самоуправление в Республике Казахстан: проблемы и пути решения [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.uralraj.ru/top/science/sci-pps/pps-konf/pps-konf-ready_11.html.

населенням питань місцевого значення. Місцеве самоврядування здійснюється населенням безпосередньо, а також через масліхати та інші органи місцевого самоврядування в місцевих громадах, що охоплюють території, на яких компактно проживають групи населення. Органам місцевого самоврядування відповідно до закону може делегуватися здійснення державних функцій.

Конституція РК у статті 86 дає визначення місцевим представницьким органам (масліхати). «Масліхати виражають волю населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць та з урахуванням загально-державних інтересів визначають заходи, потрібні для її реалізації, контролюють їх здійснення. Масліхати обираються населенням на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні строком на п'ять років. Депутатом масліхату може бути обрано громадянин РК, який досяг двадцяти років. Громадянин РК може бути депутатом лише одного масліхату.

Масліхат є правоможним за умови обрання не менше трьох четвертих від загального числа його депутатів. Беручи участь у роботі масліхатів і його органів, депутати вирішують найважливіші питання державного, господарського, соціального, культурного будівництва, ухвалюють підзаконні акти й інші рішення, відповідно до їх компетенції, сприяють проведенню їх у життя, здійснюють контроль за дотриманням законів РК та рішень місцевих представницьких і виконавчих органів. Депутати масліхатів, які працюють у масліхаті на постійній основі, не мають права обіймати інші оплачувані посади, крім викладацької, наукової та творчої діяльності, не мають права здійснювати підприємницьку діяльність, входити до складу керівного або наглядового органу комерційної організації.

У законодавстві чітко виписуються повноваження органів місцевого самоврядування. *До повноважень масліхатів належить:*

- 1) затвердження планів, економічних і соціальних програм розвитку території, місцевого бюджету та звітів про їх виконання;
- 2) вирішення віднесених до їх повноважень питань місцевого адміністративно-територіального устрою;
- 3) розгляд звітів керівників місцевих виконавчих органів з пи-

тань, віднесених законом до компетенції масліхатів;

4) утворення постійних комісій та інших робочих органів масліхатів, заслуховування звітів про їх діяльність, вирішення інших питань, пов'язаних з організацією роботи масліхатів;

5) здійснення відповідно до законодавства Республіки інших повноважень щодо забезпечення прав і законних інтересів громадян.

Повноваження масліхатів можуть бути припинені достроково Президентом Республіки, а також у разі ухвалення масліхатом рішення про саморозпуск. Компетенція масліхатів, порядок їх організації та діяльності, правове становище їх депутатів установлюються Законом⁴³³.

Місцевий виконавчий орган очолює акім відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що є представником Президента і Уряду РК. Акім областей, міст республіканського значення і столиці призначається на посаду Президентом Республіки за згодою масліхатів відповідних областей, міст республіканського значення і столиці. Акім інших адміністративно-територіальних одиниць призначається чи обирається на посаду в порядку, визначеному Президентом РК. Президент РК має право на свій розсуд звільняти акімів із займаних посад. У цьому разі масліхат більшістю голосів від загального числа його депутатів має право висловити недовіру акіму і поставити питання про його звільнення з посади відповідно перед Президентом РК або вищим на ранг акімом. Повноваження акімів областей, міст республіканського значення і столиці припиняються при вступі на посаду новообраного Президента РК.

Державою гарантується самостійність органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень, установлених законом. «Органи місцевого самоврядування володіють, користуються і розпоряджаються державною власністю, формують, затверджують і виконують місцевий бюджет, установлюють місцеві податки і збори, охороняють громадський порядок. Ними гарантується право на судовий захист та на компенсацію витрат, що виникли внаслідок рішень органів державної влади чи обмеження прав місцевого са-

⁴³³ Конституція Республіки Казахстан [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.constitution.kz/razdel8>.

моврядування. Проте суди, як правило, беруть не їх сторону»⁴³⁴.

Експерти вважають, що враховуючи різноманіття суб'єктів правового регулювання, а також те, що нові закони, як і раніше повинні працювати в невідготовленому середовищі (низька активність і низька правова культура населення, відсутність необхідної фінансово-економічної основи, некомплектність правового регулювання), доцільно не робити розрахунків на одномоментне створення відразу всією країною ефективної системи місцевого самоврядування, а рухатися до нього поетапно. ХХ століття принесло розуміння того, що «демократична, правова держава, громадянське суспільство може вирішувати свої основні завдання лише за наявності розвинутої системи самоврядування як місцевого, так і громадського»⁴³⁵. Жителі населених пунктів повинні мати можливість самостійно, під свою відповідальність вирішувати питання організації свого життя, використовуючи форми як прямої демократії, так і через обрані ними органи самоврядування. Причому обсяг повноважень цих органів повинен визначатися можливостями їх реалізації і нічим іншим. Лише за такого підходу можливе оптимальне поєднання інтересів держави в цілому та її громадян. Тільки такий підхід забезпечує в максимальному обсязі права, свободи та інтереси громадян.

Ведучи мову про реалізацію конституційного права населення на здійснення місцевого самоврядування, слід усвідомлювати, що ефективність цього процесу багато в чому залежить не лише від наявності всього комплексу потрібних законів, о забезпечують організаційну і економічну самостійність державних утворень, а й від розуміння населенням своїх прав і можливостей у здійсненні місцевого самоврядування, від справжньої спроможності цими правами грамотно скористатися, здатності реалізації права на місцеве самоврядування.

⁴³⁴ Местное самоуправление в Республике Казахстан: проблемы и пути решения [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.uralraj.ru/top/science/sci-pps/pps-konf/pps-konf-ready_11.html

⁴³⁵ Местное самоуправление в Республике Казахстан: проблемы и пути решения [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.uralraj.ru/top/science/sci-pps/pps-konf/pps-konf-ready_11.html

Система представницьких органів влади в регіонах Казахстану встановлюється відповідно до основ конституційного ладу РК (стаття 85 «Місцеве державне управління здійснюється місцевими представницькими і виконавчими органами, що відповідальні за стан справ на відповідній території»)⁴³⁶. У Республіці 14 областей та 2 міста республіканського значення (Астана та Алмати), 175 адміністративних районів, 84 міста, 35 селищ і 7031 сільський населений пункт (рис. 2.7.1).

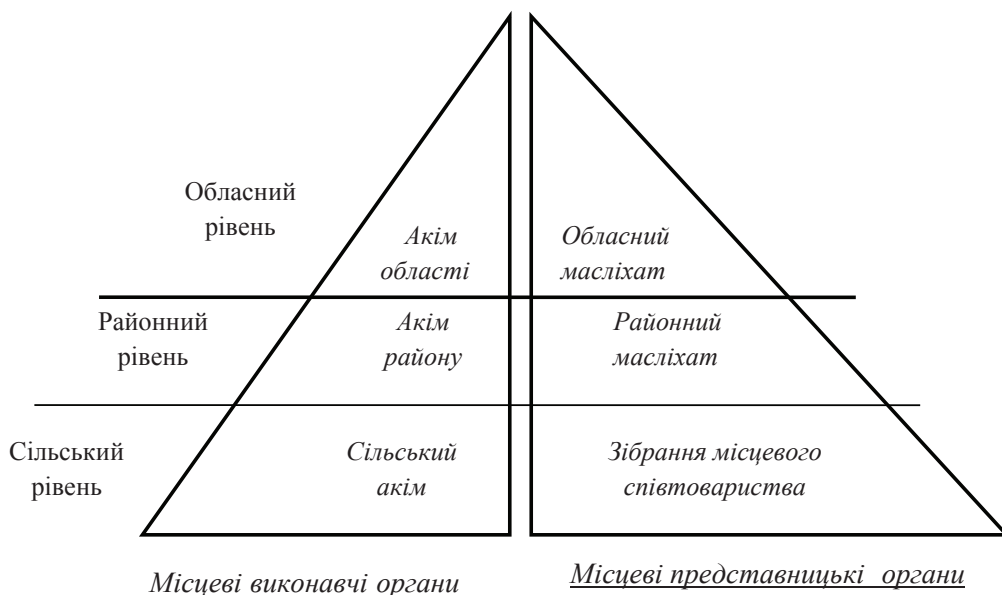


Рис. 2.7.1 Система місцевої влади Республіки Казахстан

«Право законодавчої ініціативи в законодавчому представницькому органі державної влади регіону РК належить депутатам, акімам територіально-адміністративної одиниці, представницьким органам місцевого самоврядування. Конституцією РК право законодавчої ініціативи може бути надано іншим органам, громадським об'єднанням, а також громадянам, які проживають на території цього регіону РК».

⁴³⁶ Конституція Республіки Казахстан [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.constitution.kz/razdel8>

На останніх парламентських виборах до бюлетеня було внесено партійні списки семи партій: «Нур Отан» («Світло Вітчизни»), «Ак жол» («Світлий шлях»), Партія патріотів Казахстану, Комуністична народна партія Казахстану (КНПК), «Аділет» («Справедливість»), Загальнонаціональна соціал-демократична партія (ОСДП) і «Ауіл» (Казахстанська соціал-демократична партія)⁴³⁷. Відповідно до законодавства прохідний бар'єр на виборах було виставлено 7%. Проте фактично активної участі партій через партійну пропорційну систему в місцевих виборах не передбачено. Відповідно до Закону Казахстану «Про політичні партії»: політичною партією визнається добровільне об'єднання громадян Республіки Казахстан, що виражає політичну волю громадян, різних соціальних груп, з метою представлення їхніх інтересів у представницьких та виконавчих органах державної влади, місцевого самоврядування та участі в їх формуванні. Політична партія не має права виступати від імені народу»⁴³⁸.

Висування кандидатів у депутати масліхатів проводиться республіканськими або місцевими громадськими об'єднаннями (*partiyami – авт.*), зареєстрованими в установленому порядку, а також їх структурними підрозділами та громадянами – шляхом самовисування. Висування кандидатів у депутати масліхатів республіканськими або місцевими громадськими об'єднаннями, їх структурними підрозділами провадиться їх вищими органами із зазначенням виборчого округу, у якому буде балотуватися кожен кандидат. Громадські об'єднання не мають права висувати кандидатами в депутати осіб, які не є членами цього громадського об'єднання. Громадське об'єднання або його структурний підрозділ може висувати в кожному виборчому окрузі лише одного кандидата в депутати масліхатів. Висування кандидатів у депутати масліхатів громадянами провадиться також у порядку самовисування шляхом подачі до відповідної окружної виборчої комісії заяви про намір балотуватися кандидатом у депутати масліхатів за даним територіальним виборчим округом.

⁴³⁷ Казахстан: вибори завершилися [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.km.ru/bsssr/2012/01/15/vybory-v-kazakhstane/kazakhstan-vybory-zavershilis>.

⁴³⁸ Закон Казахстану «Про політичні партії» [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=3145.

Право висування кандидатів у члени органів місцевого самоврядування належить зборам громадян, правоможним за наявності не менше 50 громадян, які мають виборче право і які компактно проживають у сільських і міських місцевих громадах, а також громадянам – шляхом самовисування. Рішення про висунення кандидатів у члени органів місцевого самоврядування ухвалюється більшістю голосів від числа присутніх на зборах громадян, що оформляється відповідним протоколом. Рішення зборів громадян доводиться до відома висунутого кандидата і разом із заявою кандидата про згоду балотуватися скеровується до відповідної територіальної виборчої комісії.

Висування кандидатів у члени органів місцевого самоврядування громадянами провадиться в порядку самовисування шляхом подачі до відповідної територіальної виборчої комісії заяви про намір балотуватися кандидатом у члени органів місцевого самоврядування по території відповідного сільського чи міського місцевого співтовариства. Проте не може бути висунутий кандидатом у члени органу місцевого самоврядування громадянин, який не проживає на території цього сільського або міського місцевого співтовариства.

На виборах депутатів масліхатів та членів інших органів місцевого самоврядування застосовується така система підрахунку голосів: обраними вважаються кандидати, за яких проголосувала відносна до інших кандидатів кількість виборців, які взяли участь у голосуванні.

«Місцеве державне управління – діяльність, здійснювана місцевими представницькими та виконавчими органами в цілях проведення державної політики на відповідній території, її розвитку в межах компетенції»⁴³⁹.

У Законі РК «Про місцеве державне управління в Республіці Казахстан» подано поняття місцевого представницького органу. *«Місцевий представницький орган (масліхат) є виборним органом, який обирається населенням області (міста обласного значення), що*

⁴³⁹ Местное самоуправление в Республике Казахстан: проблемы и пути решения [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.uralraj.ru/top/science/sci-pps/pps-konf/pps-konf-ready_11.html.

виражає волю населення і відповідно до законодавства РК визначає заходи, потрібні для її реалізації, і що контролює їх здійснення»⁴⁴⁰. У табл. 2.7.1 наведено низку ознак, що виокремлюють місцеві представницькі органи в особливу частину державного механізму.

Таблиця 2.7.1

*Ознаки, що характеризують місцеві представницькі органи
Республіки Казахстан*

№№ п/п	Назва ознаки	Пояснення
1	Виборність	Виборність не є винятковою ознакою місцевих представницьких органів. Обираються і депутати-мажоритарники Парламенту. У Конституції передбачається можливість виборності районних депутатів
2	Обираються населенням	Масліхати обираються населенням адміністративно-територіальної одиниці, і тому є їх представницькими органами
3	Виражають волю населення	Масліхати виражають волю населення, яке проживає на відповідній території адміністративно-територіальної одиниці
4	Законність	Місцеві представницькі органи повинні здійснювати свою діяльність відповідно до законодавства РК і визначати заходи, потрібні для реалізації волі населення

Масліхати зобов'язані забезпечувати на своїй території дотримання законів, охорону державного і громадського порядку, власності, прав і законних інтересів громадян і відповідно до Конституцією і чинного законодавства. У той же час конкретні повноваження, якими володіють масліхати в цій галузі, надані їм з ураху-

⁴⁴⁰ Конституція Республіки Казахстан [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.constitution.kz/razdel8>.

ванням того, що є спеціальні органи, покликані стояти на сторожі законності. «Масліхатам не може бути передано всі правові засоби, за допомогою яких держава забезпечує дотримання законності та охорону прав громадян на цих територіях. Саме тому поняття «компетенції масліхатів» охоплює не лише права, але й обов'язки як самостійний компонент. Закріплення обов'язків є одним із способів забезпечення цілеспрямованого державного впливу на різні сфери суспільного життя»⁴⁴¹.

У третій ознаці, зазначеній у Законі РК «Про місцеве державне управління в Республіці Казахстан», є не зовсім точне відтворення положення Конституції, що походить від неправильного розуміння терміна «воля населення». «Воля населення» в Законі трактується так, що начебто населення, обравши депутатів масліхатів, дає їм наказ утілювати в своїй діяльності лише волю виборців. Саме так можна зрозуміти положення Закону про те, що масліхати визначають заходи відповідно до законодавства для реалізації тільки волі народу»⁴⁴². Отже, масліхати, хоча і представляють місцеве населення і формуються ним, виражають їхню волю, є частиною державного механізму і через це повинні враховувати загальнодержавні інтереси. Це не означає, що в діяльності масліхатів загальнодержавні інтереси виходять на перший план. Порушення цього принципу є порушенням законів, Конституції Республіки тощо. Так, відповідно до статті 91 Конституції РК встановлені нею унітарність і територіальна цілісність держави, форма правління РК не можуть бути змінені. Масліхати не мають права ставити такі питання під приводом вираження волі місцевого населення, оскільки означені конституційні положення виражають загальнодержавні інтереси. Цей «приклад переконливо показує правильність положення про відносність, однобічність будь-яких визначень, понять»⁴⁴³. У той же

⁴⁴¹ Местное самоуправление [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://учебник.kz/konstitucionnoe-pravo-respubliki-kazahstan/114-mestnoe-samoupravlenie/>.

⁴⁴² Местное самоуправление в Республике Казахстан: проблемы и пути решения [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.uralraj.ru/top/science/sci-pps/pps-konf/pps-konf-ready_11.html.

⁴⁴³ Закон Казахстану «Про політичні партії» [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3145.

час орган місцевого співтовариства повинен мати гарантоване (не формальне) право оскарження рішень державного органу в судовому порядку.

В організації державного управління на території адміністративно-територіальних одиниць, поряд з місцевими представницькими органами, значна роль належить виконавчим органам. Місцеві виконавчі органи входять до єдиної системи виконавчих органів РК і відповідно до п. 1 статті 87 Конституції РК забезпечують проведення загальнодержавної політики виконавчої влади в поєднанні з інтересами і потребами розвитку відповідної території. Відповідно до Закону «Про місцеве державне управління», систему органів виконавчої влади на місцях складають акіми, управління, відділи, комісії та інші підрозділи і служби.

Акіми з питань своєї компетенції ухвалюють рішення та видають розпорядження; заступники акімів видають розпорядження. Керівники органів місцевої адміністрації в межах своєї компетенції видають накази. Акти місцевої адміністрації не повинні суперечити Конституції РК і законодавству РК. У разі їх невідповідності Конституції та іншим законам РК вони можуть бути скасовані лише Президентом.

Після проведеного дослідження особливостей розвитку місцевого самоврядування у РК, можна зробити такі висновки:

1. Слід визнати місцеве самоврядування Республіки первинним осередком, ланкою державного управління. Уявлення про те, що місцеве самоврядування може бути відокремлене від державного управління ґрунтується на ідеї про розбіжності інтересів місцевого населення і держави. Держава не може байдуже ставитися до питань місцевого значення. Припущення про те, що місцеве самоврядування, його органи в змозі самі вирішувати всі питання місцевого значення без підтримки держави, – суперечливе.

2. Потрібно визначитися щодо масліхатів: що це за утворення – державні чи державно-громадські. За Конституцією РК масліхати називаються, з одного боку, представницькими органами, а з іншого – місцевими органами державного управління. Якщо масліхати – представницькі органи, то вони на рівні району, міста повинні

отримати повноваження органів державного управління. Якщо масліхати – представницькі органи, то вони на рівні району, міста повинні бути визнані органами місцевого самоврядування. У той же час вони мають виконувати і державні функції.

3. Має бути реалізованою ще одна ланка місцевого самоврядування – наймасовіша, найближча до населення. Конституція РК називає її «місцевим співтовариством». Така спільнота може складатися з громадян, які проживають у будинках, кварталах, мікрорайонах, селах, аулах. Громадяни, які об'єднуються в такі спільноти, можуть утворювати різні органи з метою вирішення завдань мікрорайонного значення (господарські, культурні, освітні, правоохоронні, надання допомоги малозабезпеченим тощо).

4. Місцеве співтовариство та його органи могли б створюватися і працювати *на таких принципах*:

- демократичні засади (добровільність, відкритість, конценсуальність);
- делегування державних функцій;
- матеріально-фінансова, правова підтримка з боку держави;
- самостійність (автономність) у межах повноважень, визначених законодавством;
- законність, дотримання відповідних нормативно-правових актів;
- формування власних нормативних актів для регулювання опитувань свого відання;
- постійний зв'язок з державними органами, сприяння виконанню їх функцій.

Органи державного управління мали б здійснювати щодо органів місцевих співтовариств такі функції: місцевої опіки (наприклад, схвалення рішень з важливих питань їх повноважень; адміністративного нагляду: перевірка законності органів місцевого співтовариства тощо).

Зараз в країні налічується 2522 сільських акіми. З них 193 перебувають безпосередньо в районних центрах або в селах, розташованих впритул до райцентру. У таких випадках усі їхні запитання можуть успішно вирішувати районні акіми.

У сучасному світі добробут держави визначається ефективним використанням здібностей громадян. Саме тому більшість розвинутих країн прагне до вдосконалення моделей місцевого самоврядування. Цей рівень влади найбільш наближений до населення, ним же формується, йому підконтрольний і вирішує питання про задоволення основних життєвих потреб населення. При раціональній побудові місцевого самоврядування не тільки оптимально витрачаються місцеві ресурси, але й помітно підвищується довіра населення до влади⁴⁴⁴.

Однак, на сьогодні передбачені законодавством норми щодо участі громадян в обговоренні питань місцевого значення на зборах (сходах) практично не реалізуються. У законодавстві РК не регламентовано порядок формування, проведення та повноважень зборів (сходів).

Одним з основних проблемних моментів у недостатній самостійності акімів сільського рівня при здійсненні ними покладених функцій відзначається обмеженість прав володіння і розпорядження власними фінансовими коштами, майном та іншими ресурсними можливостями. Потрібно поетапно розширювати повноваження сільських акімів в ухваленні рішень у господарській та економічній сферах, у вирішенні питань: як ефективніше використовувати наявні місцеві ресурси – землю, майно, реально сприяти зростанню малого та середнього бізнесу.

Світова практика свідчить, що місцеве самоврядування ефективно функціонує в адміністративно-територіальних одиницях низового рівня, де компактно проживає населення. У Казахстані – це аул, село, аульних (сільський) округ, селище, місто районного значення, район у місті.

Наділяти повноваженнями органи місцевого самоврядування слід поетапно, починаючи з малих позицій. В іншому разі органи самоврядування не впораються з поставленими перед ними завданнями, і загальну мету буде поставлено під загрозу. Довіра до

⁴⁴⁴ Проект Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.minplan.gov.kz/economy/about/8007/45838/>.

органів місцевого самоврядування як з боку державних установ, так і з боку населення з'явиться лише в процесі їх роботи.

Отже, люди повинні знати, що мають право впливати на вирішення проблем свого села або міста.

2.7.2. Узбекистан

Удосконалення розвитку державності в умовах незалежності передбачає використання нагромадженого традиційного історичного досвіду в поєднанні з усіма демократичними цінностями сучасного стану розвинених держав і всього світового співтовариства. Визначення шляхів розвитку Республіки Узбекистан (РУ) пов'язано з висуненням загальнонаціональної ідеї національної ідеології, що ставить за мету побудову правової демократичної держави і громадянського суспільства, заснованого на ринковій економіці і покликаною забезпечити всім громадянам РУ гідний рівень життя і демократичні свободи. Тільки на цій основі Республіка зможе посісти гідне місце на світовій арені. Особлива роль у вирішенні поставлених завдань відводиться історії. Президент РУ І. Карімов неодноразово виокремлював роль в історії усвідомлення зв'язку минулого і сьогодення. Зокрема, він зазначав: «Правдиво освітлена історія є основним джерелом формування національної ідеології. Не знаючи історії, неможливо усвідомити філософську основу ідеології, оскільки філософські основи ідеології свого часу виникли в результаті пошуку історичної істини»⁴⁴⁵.

Республіка Узбекистан має адміністративно-територіальний устрій, що складається з 12 областей, 174 районів, 119 міст, 115 селищ, безлічі кишлаків, аулів, а також Республіки Каракалпакстан (РК). Столиця Узбекистану – місто Ташкент – має статус самостійної адміністративної та юридичної одиниці (рис. 2.7.1).

⁴⁴⁵ Карімов І. А. Либерализация общества, углубление реформ, повышение духовности и уровня жизни народу – критерий и цель всей нашей деятельности. – Т.15, – Т.: «Узбекистан», 2007. – 208 с.

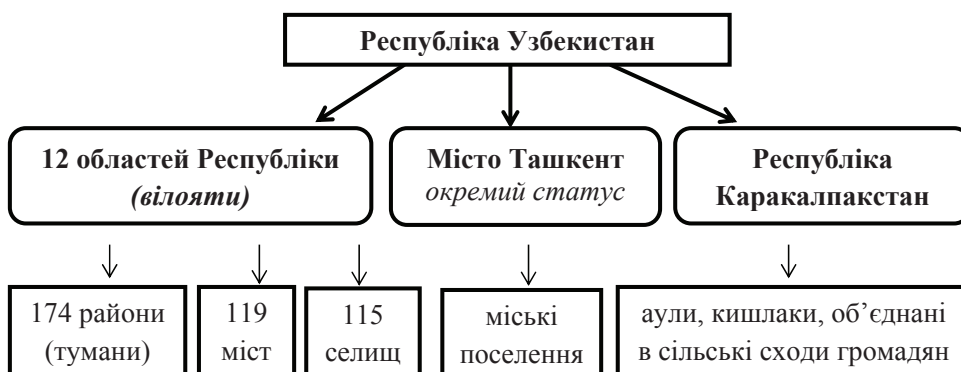


Рис. 2.7.1 Схема адміністративно-територіального устрою Узбекистану

РК утворено 9 січня 1992 року, вона є суверенною демократичною Республікою, що входить до складу РУ та має свою Конституцію (у новій редакції 15 грудня 1997. Конституція РК не може суперечити Конституції РУ). РК має право виходу зі складу РУ на підставі загального референдуму народу РК. Взаємовідносини РУ і РК будуються на основі угод та договорів, а протиріччя вирішуються шляхом погоджувальних процедур⁴⁴⁶.

Низовий рівень адміністративно-територіального устрою становлять міські поселення, сільські сходи громадян, міста районного підпорядкування. Сільські сходи громадян об'єднують по кілька населених пунктів (аули, кишлаки) залежно від чисельності населення. До складу міста Ташкент як міста з особливим статусом входять 11 міських районів та одне міське поселення. Для того, щоб зорієнтуватися який адміністративно-територіальний устрій в областях, слід розглянути окремо адміністративно-територіальний устрій РК як автономного утворення РУ та однієї з областей (рис. 2.7.2; 2.7.3):

⁴⁴⁶ Узбекистан. Державний устрій / Zen. in. ua. Історія держави та права зарубіжних країн та правові системи країн світу [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zen.in.ua/u/uzbekistan-respubl%D1%96ka-uzbekistan/derzhavnij-ustr%D1%96j>.

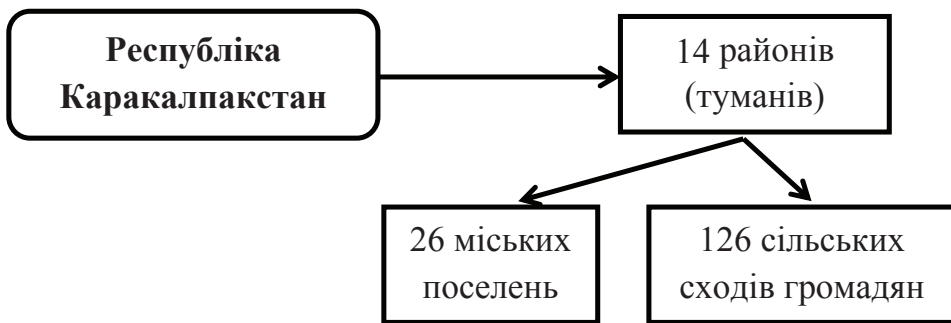


Рис. 2.7.2 Схема адміністративно-територіального устрою Республіки Узбекистан

Другий рівень АТУ РУ становлять райони (тумани), міста обласного підпорядкування та міські райони у місті Ташкент. Перший рівень АТУ – область, РК та м. Ташкент. Отже, для РУ характерна трирівнева система АТУ, яка склалася ще з часів існування СРСР, а за часів незалежного Узбекистану відбулися лише незначні «косметичні» зміни.

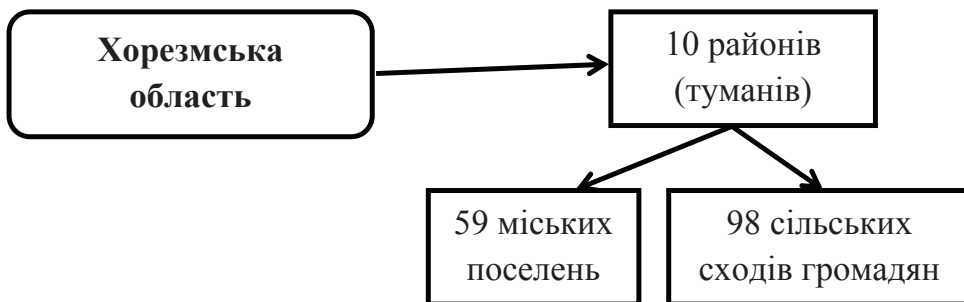


Рис. 2.7.3 Схема адміністративно-територіального устрою Хорезмської області РУ

У формуванні позицій демократизму в людській свідомості велика заслуга належить формам суспільного самоврядування громадян. У РУ органи місцевого самоврядування створюються лише в низових адміністративно-територіальних одиницях – містах районного підпорядкування, селищах, кишлаках, аулах, а також в районах міст. Це сходи громадян (міські та сільські), що обирають на 2,5 року голову (аксакала) і його радників. В областях, районах,

містах (крім міст районного підпорядкування і міських районів) діють представницькі органи державної влади – Ради народних депутатів – *кенгаша*.

Громади в селах, селищах, містах, комунальні, вуличні, квартальні, будинкові, цехові організації самоврядування історично важливі як вогнища й джерела, де підтримувалося полум'я особистої свободи, права вибору, відкритості та гуманізму, участь у колективному визначенні спільних справ тощо. За словами учених Дональда С. Карлайла та Л. Левітіна: «Саме в громаді полягає сила свободи народів. Місцеві громади відіграють для встановлення демократії ту ж роль, що й початкові школи для науки. Вони відкривають народові шлях до свободи й учать його користуватися цією свободою. Без місцевого самоврядування нація зможе обрати парламент, сформувати вільний уряд, однак, справжнього духу свободи вона так і отримає»⁴⁴⁷.

Правові основи діяльності інституту самоврядування громадян в РУ закладено в законах «Про органи самоуправління громадян», «Про вибори голови (аксакала) сходу громадян та його радників» та інших законодавчих актах⁴⁴⁸. У квітні 2013 р. в РУ набула чинності нова редакція Закону «Про органи самоврядування громадян». Інститут місцевого самоврядування за новим Законом формується, виходячи з історичних особливостей розвитку, національних та духовних цінностей, місцевих звичаїв і традицій РУ. Саме в махаллі підтримуються і розвиваються історичні традиції народу, у її роботі беруть активну участь всі громадяни, у тому числі молодь і жінки. Завдяки махаллі в країні століттями формувалися і збереглися особливі принципи мотивації соціальної та економічної поведінки населення, поваги до суспільних цінностей, етики взаємовідносин, що гарантують безумовне виконання прийнятих зобов'язань і відповідальності перед суспільством. Закон РУ «Про органи місцевого самоврядування» (1999 року), з одного боку, поставив махаллю в залежність від представницьких органів виконавчої влади, а з

⁴⁴⁷ Карлайл Д., Левитин Л. Ислам Каримов – президент нового Узбекистана. – Т., 1996.

⁴⁴⁸ Мусурманкулов Ф. У. Махалля – важный субъект самоуправления граждан // Молодой ученый. – 2013. – №7. – С. 351-353.

іншого – наділив глав махаллінських комітетів широкими повноваженнями, аж до втручання в приватне життя громадян, узаконивши інститут посбонів (дружинників) – представників махаллі, які співпрацюють з правоохоронними органами⁴⁴⁹.

Східна *махалля* як специфічна форма місцевого співтовариства зберегла, розвинула кращі риси прямої, безпосередньої демократії. Народжена раніше за європейські комуни, *махалля* має суттєві відмінності від них і за своїм розташуванням – на селі, наприклад, вона може об'єднувати кілька кишлаків. *Махалля*, на відміну від європейських місцевих громад, більше пов'язана з державою: влада розглядає і затверджує кандидатури аксакалів, бачить у них своїх представників, провідників державних інтересів тощо. *Махалля* – це нижній, сімейний, житлово-побутовий поверх демократії, організатор мікросфери людських відносин, посередник між особистістю та державою. *Махалля з її сходом громадян – орган самоврядування громадян за місцем проживання*⁴⁵⁰. Сучасне розуміння «махалля» дає Інтернет-енциклопедія «Вікіпедія». У РУ та інших середньоазійських республіках колишнього СРСР під *махалля*, як правило, розуміється традиційний соціальний інститут общинного типу або квартальна форма організації суспільного життя. Тобто це квартал або мікрорайон, жителі якого здійснюють місцеве самоврядування шляхом вибору комітету *махаллі* та голови, що вирішують питання організації побуту і дозвілля жителів своєї *махаллі*, а також несуть відповідальність перед вищими органами міського управління за забезпечення правопорядку у ній. Поет, письменник XI століття Насир Хосров у своєму творі «Сафар-наме» («Записки мандрівника»), подорожуючи з 1043 до 1052 року країнами Близького Сходу і здійснюючи Хадж до Мекки, писав – «місто Каїр складається з 10 махаллей», що свідчить про те, що таке поняття як *махалля* на Сході існує вже багато століть⁴⁵¹.

⁴⁴⁹ Средняя Азия: андижанский сценарий?: сборник / сост. М.М. Мейер. – М.: Изд. «Европа», 2005. – С. 152.

⁴⁵⁰ Роль молодежи в формировании гражданского общества (на узб. яз.). Материалы Республиканской научной конференции. – Самарканд, 2008.

⁴⁵¹ Махалля. Вікіпедія [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Махалля>.

У статті 1 Закону РУ «Про органи самоврядування громадян» ідеться про те, що самоврядування громадян гарантується Конституцією і законами РУ і є «самостійною діяльністю громадян щодо вирішення питань місцевого значення, виходячи з своїх інтересів, історичних особливостей розвитку, а також національних і духовних цінностей, місцевих звичаїв і традицій»⁴⁵². У Республіці створюються всі необхідні умови, спрямовані на ефективну організацію роботи інститутів громадянського суспільства, у тому числі їх яскравого представника – органів самоврядування громадян. Цьому, з одного боку, сприяє вдосконалення законодавчої правової бази, затвердження програмних заходів, з іншого – реалізація практичних заходів з активною участю широкої громадськості, сходів громадян та інших інститутів громадянського суспільства. Інститут *махаллі*, будучи унікальним і неповторним за своєю природою в світовому масштабі, служить важливим елементом взаємозв'язку між суспільством і державою, спільного своєчасного вирішення нагальних питань населення.

Сьогодні в числі основних завдань, що реалізуються ***більш ніж 10 тисячами органів самоврядування громадян РУ***, особливе місце посідають питання здійснення дієвого громадського контролю за діяльністю державних органів управління. Органи самоврядування є справді ефективною системою вирішення питань місцевого значення. Забезпечуючи реалізацію прав і законних інтересів громадян, вони стали «містком» між громадянами та представниками державних структур у вирішенні злободенних питань населення, реалізації положень тих або інших нормативно-правових актів. Щодо правової основи діяльності інституту самоврядування громадян, то її закладено, насамперед у Конституції РУ⁴⁵³. Крім вищезазначених, *виокремлюємо й інші нормативно-правові акти, що регулюють діяльність представницьких та виконавчих органів в РУ:*

⁴⁵² Закон Республіки Узбекистан «Об органах самоуправления граждан» №758-І от 14 апреля 1999 года. WEB ВЕРСИЯ. Законодательство стран СНГ [Електронний ресурс] – «Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=796.

⁴⁵³ Конституция Республики Узбекистан. – Т.: Узбекистан, 2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=818.

- Конституційний Закон РУ № ЗРУ-88 від 11 квітня 2007 р. «Про посилення ролі політичних партій в оновленні та подальшій демократизації державного управління і модернізації країни»;
- Бюджетний кодекс РУ;
- Закон РУ № 913-ХІІ від 2 вересня 1993 р. «Про органи державної влади на місцях»;
- Закон РУ № ЗРУ-342 від 24 грудня 2012 р. «Про нормативно-правові акти» (нова редакція);
- Закон РУ № 706-ІІ від 2 грудня 2004 р. «Про статус депутата обласної, районної та міської Кенгаша народних депутатів»;
- Закон РУ № 520-ІІ від 29 серпня 2003 р. «Про вибори обласні, районні та міські Кенгаша народних депутатів»;
- Закон РУ № ЗРУ-369 від 5 травня 2014 р. «Про відкритість діяльності органів державної влади та управління»;
- Постанова Кенгаша Сенату Олій Мажлісу РУ № 30-ІІ від 31 березня 2010 р. «Про Комісії Сенату Олій Мажлісу РУ щодо сприяння активізації діяльності представницьких органів влади на місцях»;
- Постанова Кенгаша Сенату Олій Мажлісу РУ № 154-ІІ. від 30 грудня 2010 року «Про затвердження Примірного регламенту обласного, районного, міського Кенгаша народних депутатів і примірного положення про постійні комісії обласної, районної, міського Кенгаша народних депутатів»;
- Постанова Кабінету Міністрів РУ № 2 від 5 січня 2004 р. «Про вдосконалення структури територіальних органів державного управління»⁴⁵⁴.

Уперше в історії Узбекистану Конституція виокремлює роль *махаллі* як органу самоврядування громадян (стаття 105). «Махалля являє собою історичну форму об'єднання та самоврядування громадян РУ»⁴⁵⁵.

Закон РУ «Про органи самоврядування громадян» докладно визначає правове становище органів самоврядування громадян,

⁴⁵⁴ Бердиев С. Р. Раскулачивание в Узбекистане: специфика и последствия / С. Р. Бердиев // ФЭн-наука. – 2015. – № 6 (45). – С. 21.

⁴⁵⁵ Конституция Республики Узбекистан. – Т.:Узбекистан, 2012 [Електронний ресурс] – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=818.

основні принципи їх діяльності, повноваження та регламентує інші питання, потрібні для функціонування інституту махаллі. Поряд з іншими, цей Закон містить положення, які регулюють відносини, пов'язані з громадським контролем, що реалізуються органами самоврядування громадян. Зокрема, акцентується увага на здійсненні громадського контролю та сприяння в контролі у сферах використання та охорони земель на відповідній території; роботи підприємств торгівлі і побутового обслуговування, дотримання правил торгівлі та культури обслуговування громадян; забезпечення громадського порядку; санітарного та екологічного стану населених пунктів, джерел водопостачання, осель, шкіл та інших освітніх установ; дотримання вимог протипожежної безпеки, ветеринарних правил утримання тварин; дотримання правил забудови і утримання дворових та прибудинкових територій тощо.

Якщо звернути увагу на норму, що надає зборам громадян право здійснювати громадський контроль за виконанням законів та інших актів законодавства, а також власних рішень, можна з упевненістю зробити висновок про те, що махалля має право реагувати на будь-які факти та події, що суперечать букві закону. Тим самим, збори громадян забезпечують права та законні інтереси громадян, у тому числі виходячи з історичних особливостей розвитку, національних і духовних цінностей, місцевих звичаїв та традицій РУ.

У РУ після здобуття незалежності поетапно і послідовно проведено докорінні реформи у сфері державного і суспільного будівництва, метою яких є побудова демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою та формування сильного громадянського суспільства в країні. Махалля є однією з найважливіших підвалин будівництва демократії в РУ, забезпечує своєю діяльністю конституційне право громадян безпосередньо брати участь у державному управлінні, вирішенні найважливіших завдань соціально-економічного розвитку країни. Махалля виконує понад 30 функцій, що раніше були прерогативою місцевих органів влади, зокрема вони ефективно вирішують багато питань соціального захисту населення, забезпечення захисту інтересів громадян.

Проректор японського університету «Цукуба» Суджинака Ютака, який вивчав досвід узбецької махаллі, відзначив: «Ми вивчали процеси формування громадянського суспільства в тринадцяти країнах Сходу і Заходу. Результати дослідження ще раз довели, що узбецька махалля – це унікальний національний демократичний інститут, що сильно відрізняється від моделі самоврядування в інших країнах. Цінність махаллі полягає в тому, що тут підтримуються і розвиваються історичні традиції народу, у її роботі беруть активну участь всі громадяни, у тому числі молодь і жінки. Вона, наділена значними повноваженнями з управління своєю територією, відіграє важливу роль у демократизації суспільства, забезпеченні миру і міжнаціональної злагоди, забезпеченні адресного соціального захисту населення, вирішенні багатьох соціальних, гуманітарних питань, пов'язаних з побутом людей. Махалля – це міцна, стійка структура. У РУ у ході формування громадянського суспільства держава поступово скорочує свої функції і передає їх махаллям, що беруть на себе цю відповідальність. Досвід махаллі слід було б широко поширити».

Махалля як єдина форма місцевого самоврядування населення має багатотисячолітню історію. Як зазначає С. М. Адилходжаєва, «становлення і розвиток махаллі як суспільного інституту йде в глиб століть. Ще в I тисячолітті на території Давніх Бактриї, Согдіани, Хорезму будівництво магістральних каналів, організація ірригаційних робіт було покладено на місцеву громаду. Махалля впродовж усієї історії була з людьми – у дні радості здійснювала підтримку, у дні смутку і скорботи простягала руку допомоги бідним, немічним, мобілізувала загальні сили для будівництва будинків, каналів, озеленення вулиць. Нерідко мудре слово аксакала припиняло чвари і відновлювало мир і спокій у родині, між сусідами. У махаллі здійснювалося спадкоємство досвіду, знань, майстерності. Очевидно, цим і пояснюється той факт, що махалля як суспільна цінність й унікальний соціальний інститут був зведений цілими поколіннями в періоди нестабільності, при різних політичних режимах і державних устроях. Інститут махаллі на території Центральної Азії виник раніше ніж у Європі було створено органи місцевого самоврядування. Саме тому в еволюційному розвитку махалля

досконаліша і утвердилася в народній свідомості набагато міцніше. Цей чинник використовується в Узбекистані при активізації громадянського суспільства»⁴⁵⁶.

Представницькими державними органами влади в областях, районах і містах (крім міст районного підпорядкування, а також районів, що входять до складу міста) є Ради народних депутатів, очолювані хокімами, які, виходячи з інтересів держави і громадян, вирішують питання, віднесені до їхньої компетенції. До відання цих органів влади належить: забезпечення законності, правопорядку і безпеки громадян; питання економічного, соціального та культурного розвитку територій; формування й виконання місцевого бюджету, установа місцевих податків, зборів, формування позабюджетних фондів; керівництво місцевим комунальним господарством; охорона навколишнього середовища; забезпечення реєстрації актів цивільного стану; ухвалення нормативних актів та інші повноваження, що не суперечать Конституції і законодавству РУ.

Хокім – найменування посади намісника міста або провінції в середньо-вічних тюрко-іранських державах, а нині також адміністративна посада в РУ (з узб. хокім – старшина) – глава адміністрації, глава виконавчої влади населеного пункту району, міста і області. Хокім області, району, міста сприяє розвитку самоврядування на відповідній території, скеровує діяльність органів самоврядування. Хокіми області, району, міста мають право вступати в договірні відносини з органами державної влади РК, інших областей, міст, районів РУ в межах наданої компетенції для проведення заходів, представляють спільні інтереси, забезпечують створення спільних підприємств, господарських організацій, координацію діяльності в різних галузях і сферах управління. Хокім області, району, міста ухвалює рішення і видає розпорядження.

Хокім є вищою посадовою особою області, району, міста і одночасно очолює представницьку і виконавчу владу на відповідній

⁴⁵⁶ Адилходжаева, С. М. О факторах политической гармонизации общества, личности, государства / С. М. Адилходжаева // Гражданин – общество – государство: актуальные проблемы взаимодействия: материалы Международной научно-практической конференции (СГПИ, 30–31 марта 2006 г.). – Семипалатинск: [Б. и.], 2006. – С. 9-10.

території. Хокім області, м. Ташкента підзвітний Президенту РУ та відповідній Раді народних депутатів (кенгаш). Хокім району, міста підзвітний вищому хокіму та відповідному кенгашу. *Кенгаш та хокім забезпечують*: здійснення спільних для області, району та міста завдань соціально-економічного розвитку, виконання на місцях законів, інших рішень Олій Мажлісу, актів, ухвалених Президентом і Кабінетом Міністрів РУ, рішень вищих кенгашів і хокімів; зв'язок між органами державної влади і управління РУ та органами самоврядування громадян; залучення населення до управління областю, районом, містом⁴⁵⁷.

Хокім області, м. Ташкента призначається і звільняється з посади Президентом РУ і затверджується відповідним обласним, Ташкентським міським кенгашом. Хокім району, міста призначається і звільняється з посади хокімом області і затверджується відповідним кенгашом. Хокім області, району, міста призначається та затверджується з числа депутатів відповідного кенгашу. Хокім району у місті, міста районного підпорядкування призначається і звільняється з посади відповідно хокімом міста, району та затверджується міським, районним кенгашом.

У містах – районних центрах, хокім області правоможний підпорядковувати хокіма міста хокіму району та утворювати спільні органи управління з дальшим затвердженням ухваленого рішення обласного кенгашу. Строк повноважень кенгашів і хокімів – 5 років.

У процесі формування правової держави важлива роль у РУ відводиться підвищенню ефективності місцевих представницьких органів влади – кенгашів народних депутатів усіх рівнів. Вони – важлива ланка в представленні інтересів населення перед відповідним головою виконавчої влади області, району і міста (хокімом), а також територіальними управліннями міністерств і відомств. Місцеві представницькі органи беруть участь у розробці і затвердженні програм соціально-економічного розвитку територій та здійсненні

⁴⁵⁷ Адилходжаева, С. М. О факторах политической гармонизации общества, личности, государства / С. М. Адилходжаева // Гражданин – общество – государство: актуальные проблемы взаимодействия: материалы Международной научно-практической конференции (СГПИ, 30–31 марта 2006 г.). – Семипалатинск: [Б. и.], 2006. – С. 9-10.

контролю за їх реалізацією органами виконавчої влади на відповідній території.

За роки незалежності в результаті реформ в РУ сформувався і зміцнів приватний сектор, диверсифікувалася економіка, а громадянська активність населення знайшла організаційні рамки у форматі політичних партій, недержавних і некомерційних організацій. Оскільки споживачі громадських послуг (населення, підприємці, інститути громадянського суспільства) у ході своєї діяльності здебільшого взаємодіють з органами влади на місцях, вимогою часу є більш ефективне і якісне управління на локальному рівні, у т.ч. підвищення якості розроблення та затвердження кенгашами нормативно-правових актів та програм розвитку території.

Згідно зі статтею 6 Закону РУ «Про державну владу на місцях» кенгаш народних депутатів як місцевий представницький орган ухвалює рішення, що набирають чинності з моменту їх затвердження (якщо інше не визначено в самому рішенні) в межах їх компетенції, є обов'язкові для виконання всіма розташованими на території області, району, міста підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами⁴⁵⁸.

Діяльність кенгашів здійснюється в таких організаційних формах: сесія; постійні та тимчасові комісії; партійні групи та ін. Із названих вище сесія є основною формою роботи обласної, районного, міського кенгашу. Відповідно до Закону РУ «Про державну владу на місцях» сесії кенгашу проводяться в міру потреби, але не рідше 2 разів на рік. Питання, що вносяться на обговорення сесії, попередньо розглядаються відповідними постійними комісіями, підготовлені ними проекти рішень та інші документи щодо порядку денного передаються хокіму – керівнику місцевого кенгашу. Для підготовки питань, які мають найбільш важливе і актуальне значення, що вносяться на розгляд сесії головою кенгашу, може утворюватися робоча група із залученням фахівців відповідних галу-

⁴⁵⁸ Совершенствование деятельности и повышение роли местных Кенгашей народных депутатов. Аналитический доклад 2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.uz.undp.org/content/dam/uzbekistan/docs/Publications/democraticgovernance/Analytic_Report/un_uzb_Analytic_Report_Enhancing_the_activity_and_role_of_local_Kengashes_of_peoples_deputies.pdf.

зей і вчених. При підготовці питання робоча група враховує думки виборців, відділів управлінь та інших структурних підрозділів хо-кіміяту, а також підприємств, установ, організацій, недержавних некомерційних організацій, органів самоврядування громадян на відповідній території.

Кенгаш на своїх засіданнях розглядає питання забезпечення законності і правопорядку, безпеки громадян, економічного, соціального та культурного розвитку відповідної території, формування місцевого бюджету та його виконання, установа розмірів місцевих податків та інших обов'язкових платежів, захисту навколишнього середовища та інші питання відповідно до законодавства та ухвалює відповідні рішення.

У розвитку політичної системи країни, що формує як законодавчу, так і представницьку місцеву владу, впливає на розвиток місцевого самоврядування, є політичні партії РУ. Розглянемо генезу політичної системи РУ як шлях від радянського тоталітаризму. Для більшості пострадянських республік він є достатньо тернистим.

До проблем розвитку та становлення пострадянських демократій зверталось багато вітчизняних та зарубіжних дослідників-науковців. Серед них: Абашин С. Н.⁴⁵⁹, Бердиев С. Р.⁴⁶⁰, Борисов Н. А.⁴⁶¹, Кожухар О. І.⁴⁶², Левітін Л. І.⁴⁶³, Ляшенко Т. М.⁴⁶⁴, Ресул Ялчин⁴⁶⁵, Саїдмурадов А.⁴⁶⁶, Толіпов Ф. Ф.⁴⁶⁷, Ханазаров К. Х.⁴⁶⁸ та інші. Проте особливості розвитку політичної системи Республіки вивчалися в поєднанні з іншими азійськими республіками колишнього СРСР або в так званому Центральноазійському регіоні, окремо ж їх особли-

⁴⁵⁹ Абашин С. Н. Национализм в Средней Азии: в поисках идентичности. – СПб: Алетейя, 2007. – С. 320.

⁴⁶⁰ Бердиев С. Р. Раскулачивание в Узбекистане: специфика и последствия / С. Р. Бердиев // ФЭн-наука. – 2015. – № 6 (45). – С. 21.

⁴⁶¹ Борисов Н. А. Особенности трансформации политических систем центрально-азиатских государств (на примере Узбекистана и Киргизии) / Н. А. Борисов // Политика. – 2006. – № 3. – С. 103–104. Борисов Н. А. Современный политический процесс в Узбекистане: тенденции и перспективы // Центральная Азия и Кавказ. – 2008. – № 2. – С. 159–168.

⁴⁶² Кожухар О. І. Трансформація політичних структур в постсоціалістичних країнах Центрально-Східної Європи // Вісник Дніпропетровського університету: науковий журнал / Дніпропетровський національний університет ім. Олеса Гончара. – Дніпропетровськ – 2008. – Т. 1/1.– С.170-178.

вості не було відпрацьовано. Тому політична система Узбекистану та особливості її становлення ще залишаються малодослідженими.

На думку багатьох дослідників, найважчим випробуванням у становленні багатопартійності центральноазійських країн колишнього СРСР стала проблема подолання специфічних особливостей релігійного, етнічного, кланового тощо змісту, широко представлених у генезі національних спільнот цього регіону. Проте в кожній країні вона проявляється зі своїми особливостями. Республіка Узбекистан (РУ) – одна з найбільших в цьому регіоні з населенням 31,5 млн. осіб та площею 447,4 тис. кв. км. Україну з Узбекистаном поєднує спільне радянське минуле – під час колективізації 30-років минулого століття тисячі заможних селян Республіки було розкуркулено і багатьох з них переселено за межі Республіки, у т.ч. й до України – 3,5 тисяч сімей. Вони потім зробили свій вагомий внесок у соціально-економічний розвиток Української держави⁴⁶⁹.

«Кінець радянської влади в Узбекистані, як і на всьому пострадянському просторі, зовсім не означав того, що досить добре «розчистити руїни» зруйнованого «будинку тоталітаризму», щоб виявити родючий ґрунт громадянського суспільства. Країна вийшла з радянського минулого, без будь-яких передумов для цивілізованого демократичного розвитку – без громадянського суспільства,

⁴⁶³ Левитин Л. И. Узбекистан. Эпоха Каримова. Критические заметки сторонника Президента Ислама Каримова. – М.: Вагриус, 2003. – 414 с.

⁴⁶⁴ Ляшенко Т. М. Трансформація політичних систем в країнах Центральної Азії: національний та регіональний аспекти. – К.: ІПіЕНД, 2011. – 288 с.

⁴⁶⁵ Ресул Ялчин. Становление многопартийной системы в Узбекистане [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ca-c.org/journal/2001/journal_rus/cac-05/03.yalru.shtml.

⁴⁶⁶ Саидмурадов Абдуррауф. Узбекистан: политические партии накануне парламентских выборов. CA&CC Press AB Publishing House (Sweden) 1998 – 2014. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ca-c.org/journal/2004/journal_rus/cac-05/02.sairus.shtml.

⁴⁶⁷ Толипов Ф. Ф. Узбекистан: советский синдром в государстве, обществе, идеологии // Центральная Азия и Кавказ. – 2008. – №. 6 – С.139-150.

⁴⁶⁸ Независимый Узбекистан. Научно-популярный словарь. Под общей ред. Ханазарова К.Х. – Т.: «Шарк», 2007. – 397 с.

⁴⁶⁹ Бердиев С. Р. Раскулачивание в Узбекистане: специфика и последствия / С. Р. Бердиев // ФЭн-наука. – 2015. – № 6 (45). – С. 21.

демократично налаштованої національної еліти, цілісної національної культури, з відсталою порівняно з розвиненими і навіть багатьма країнами, що розвиваються економікою, бідним населенням»⁴⁷⁰.

На думку багатьох дослідників, підготовка регіону до незалежності розпочалася ще задовго до формального набуття ними суверенітету, тобто ще в роки існування «непорушного» Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Уважається, що вже в перші десятиріччя існування Радянської влади почав закладатися фундамент майбутньої незалежності держав Центральної Азії. Наприклад, політологи з Узбекистану А. Арапов та Я. Уманський дійшли висновку, що лідери Радянського Узбекистану Файзула Ходжаєв, Акмаль Ікрамов, Усман Юсупов, Шараф Рашидов «започаткували кадровий, соціально-економічний та культурний базис для незалежності. Їхню суперечливу та драматичну діяльність може бути розцінено як особливу форму національно-визвольного руху мирним шляхом, адаптованим до умов протекторату супердержави над Узбекистаном»⁴⁷¹.

На думку відомого узбецького науковця-політолога Саїдмурдова Абдуррауфа, «неоднозначні процеси, що спостерігаються нині в політичних партіях країни, зумовлені динамічною зміною їх ролі в суспільному житті Республіки. Констатація цього факту заснована на результатах аналізу, по-перше, рейтингів загальної активності, по-друге, передвиборних платформ, по-третє, розпочатої політичної конкуренції, по-четверте, змісту заяв лідерів, по-п'яте, специфічної тактики цих організацій. Сучасну ситуацію з партіями можна коротко охарактеризувати як прагнення прогресивних еліт до оновлення статусу цих структур, а також як нездатність ряду партійних керівників до внутрішнього реформування.

Через сьогоднішній транзитний період, природно, у Республіці ще не може бути потужних партій західного типу. В Узбекистані

⁴⁷⁰ Левитин Л. И. Узбекистан. Эпоха Каримова. Критические заметки сторонника Президента Ислама Каримова. – М.: Вагриус, 2003. – 414 с.

⁴⁷¹ Ляшенко Т. М. До питання регіональної інтеграції в пострадянських країнах Центральної Азії // Інтеграційні процеси в світі. – Чернівці, 2006. – С. 39-51.

вони поки не навчилися повною мірою збирати стійкий електорат, акумулювати настрої в цілісні програмні настанови, утілювати в життя положення передвиборних платформ, що підтверджують навіть їхні лідери і неодноразово визнавав Глава Держави. Такому становищу сприяє тривала хаотична стратифікація суспільства і персоніфікований характер політичних організацій». Як неоднозначне явище він виокремлює і відсутність в країні (на відміну від сусідніх Казахстану, Киргизії, Таджикистану) Комуністичної партії. На його думку, ця явно штучна заборона лівизни, викликана недооцінкою значущості всього політичного спектра суспільства і, природно, лише стимулює зростання правих настроїв⁴⁷².

Відповідно до Конституції країни, Узбекистан (РУ) – суверенна нейтральна демократична республіка, що виражає волю народу та служить його інтересам, і народ є єдиним джерелом державної влади. Тому влада в РУ здійснюється в інтересах народу і виключно органами, уповноваженими на те його Конституцією і законодавством. Згідно зі статтею 12 Конституції в РУ суспільне життя розвивається на основі різноманіття політичних інститутів, ідеологій і думок. Жодна ідеологія не може встановлюватися як державна»⁴⁷³.

Починаючи з проголошення незалежності країни, з 1 вересня 1991 року, країна розпочала будівництво багатопартійної політичної системи, що є основою демократичного суспільства. Зі слів «незмінного» лідера країни Президента РУ І. Карімова «не виправдала себе однопартійна, командно-адміністративна система, коли існувала монополія однієї ідеології – незалежно від того, подобалася вона народу чи ні. Потрібно пам'ятати і про те, який негативний слід ця ідеологія залишила в нашому житті. Про все це вам відомо на прикладі недавньої історії Узбекистану. З жалем слід зазначити, що ми є свідками того, що тоталітарна ідеологія, яка панувала

⁴⁷² Саидмурадov Абдурауф. Узбекистан: политические партии накануне парламентских выборов. CA&CC Press AB Publishing House (Sweden) 1998 – 2014 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ca-c.org/journal/2004/journal_rus/cac-05/02.sairus.shtml.

⁴⁷³ Идея национальной независимости: основные понятия и принципы. – Ташкент: Узбекистон, 2003. – 80 с, Конституция Республики Узбекистан [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=818.

впродовж 70 років у нашій країні і закорінена в мисленні та свідомості багатьох людей, продовжує часом все ще тримати їх у своїх лещатах». На його думку, процес «зміцнення в суспільстві багатопартійності і демократичних принципів, які є основою організації діяльності партій – це основне завдання сьогодення й основа завтрашнього прогресу»⁴⁷⁴; ⁴⁷⁵.

В основі політичної системи РУ лежать теж політичні партії та громадські організації. Політичні партії діють на основі Закону РУ «Про свободу совісті та релігійні організації», який було ухвалено 1 травня 1998 року. Закон забороняє будь-які політичні партії релігійної спрямованості, а реєстрація політичних партій здійснюється Міністерством юстиції. У Республіці офіційно зареєстровано лише п'ять політичних партій: Соціал-демократична партія Узбекистану «Адолат», Демократична партія Узбекистану «Міллі тікланіш», Рух підприємців і ділових людей -- Ліберально-демократична партія Узбекистану, Національно-демократична партія Узбекистану «Фідокорлар», Народно-демократична партія Узбекистану. Має вагомий авторитет і фіксоване представництво в органах влади Екологічний рух РУ. На нашу думку, такий стан багатопартійності і представництва ГО в органах влади є свідченням ще недостатньо сформованого демократичного суспільства, адже частина опозиційних партій діє або за межами країни (в екзилі) або напівлегально⁴⁷⁶.

Свого часу, упродовж 1986-87 рр. центром опозиційного руху в Республіці стала Спілка письменників РУ (СПУ). У листопаді 1988 р. було створено Народний рух «Бірлік» («Єдність»), у вересні 1989 р. він розколовся і та його частина, що об'єдналася навколо секретаря СПУ Мухаммеда Саліха (Салая Мадамінова), *заснувала партію «Ерк» («Свобода»)*, яка виступила за здобуття Узбецькою РСР державної

⁴⁷⁴ Идея национальной независимости: основные понятия и принципы. – Ташкент: Узбекистон, 2003. – 80 с.

⁴⁷⁵ Каримов И. А. Либерализация общества, углубление реформ, повышение духовности и уровня жизни народу – критерий и цель всей нашей деятельности. – Т.15, – Т.: «Узбекистан», 2007. – 208 с.

⁴⁷⁶ Суспільно-політична ситуація в Узбекистані. Студопедія. 23.04.2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://studopedia.com.ua/1_300750_suspilno-politichne-stanovishche-uzbekistanu.html.

незалежності. Саме М. Саліх був опонентом І. Карімова на перших прямих президентських виборах у грудні 1991р. і набрав 12,4% голосів виборців. Партія «Ерк» є автором законопроекту «Декларація Незалежності», ініціатором його розгляду та затвердження. Сесія Верховної Ради РУ, через день після затвердження порядку денного і початку своєї роботи, 20 червня 1990 року переглянула свій порядок денний, доповнила її питанням про незалежність Республіки і затвердила поданий партією «Ерк» проект «Декларація Незалежності» всупереч відчайдушному опору очолюваного І. Карімовим ЦК Компартії Узбекистану⁴⁷⁷.

У листопаді 1991 року створилася Народно-демократична партія Узбекистану. Дехто вважає, що НДП Узбекистану в період свого утворення була спадкоємицею Комуністичної партії, але це далеко не так. У Комуністичній партії Узбекистану налічувалося 700 тис. осіб, до НДПУ з неї ввійшли 220 тисяч осіб. Основний приплив стався з числа молоді, яка ніколи не була в цій партії. У своїй Програмі партія проголошує: «Вищою метою Народно-демократичної партії Узбекистану є матеріальне і духовне благополуччя людини і кожної сім'ї, надійне забезпечення рівних можливостей, гарантій конституційних прав і громадянських свобод, захист честі і гідності, мирного життя людей, незалежно від їхньої національної приналежності, соціального становища і походження, політичних переконань і релігійного віросповідання. Народно-демократична партія РУ ще в листопаді 1991 року відкрито висловила за те, щоб жодні політичні партії надалі не брали на себе безпосередні владні повноваження в державі.

1995 року було створено Соціал-демократичну партію «Адолат» («Справедливість»). Відповідно до своєї Програми партія виступає за створення політичної системи, заснованої на загальних соціально-демократичних засадах, за побудову правової держави та захист малозабезпечених верств населення. Вона також виступає за зміцнення незалежності РУ, підтримує курс на еволюційний перехід до

⁴⁷⁷ Многопартийность в Узбекистане, или Президент Каримов делает «новую политику». Центразия. 27.11.2003 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1069932000>.

соціально орієнтованої ринкової економіки, але при збереженні в руках держави ключових позицій у цій сфері і рівноправність різних форм власності. На місцевих виборах 2014-2015 років від партії «Адолат» було обрано 841 депутата, з них 108 депутатів обласних та 733 депутати районних і міських Кенгашів. За підсумками виборів було сформовано 85 депутатських груп від партії «Адолат» у кенгашах усіх рівнів.

Рух підприємців і ділових людей – Ліберально-демократична партія Узбекистану – центристська політична партія в РУ. УзЛіДеП було утворено 15 листопада 2003 року на установчому з'їзді. Чисельність членів партії станом на 1 серпня 2009 року складала 161758 осіб. Кількість первинних партійних організацій становить 7408 од. *Мета УзЛіДеП:* відкрити нові можливості для більш широкої діяльності підприємців і ділових людей, теоретично та практично обґрунтувати такі перспективи ефективно захищати інтереси цього прошарку суспільства і, зрештою, забезпечити їх завтрашній день; мобілізувати сили і можливості партії на розробку і реалізацію спільно з іншими партіями і рухами програми дій, що відповідає національним інтересам країни і стратегічних перспектив її розвитку, пов'язаних насамперед з побудовою демократичного, заснованого на принципах ринкової економіки, правової держави, створення широких можливостей для розвитку громадянського суспільства, доведенням до свідомості громадян, і насамперед молоді, упровадженням в життя народу демократичних цінностей; забезпечити активну участь партії в управлінні державою, її вплив на ті, що формуються в суспільстві погляди, здійснення політичних і економічних реформ.

Демократична партія Узбекистану «Міллі тікланіш» («Національне відродження»). Це партія правого демократичного спрямування. Заснована 9 червня 1995 року. Інтелігенція, артисти і вчені – основні члени партії. Налічує близько 50 тис. членів. Основна мета партії, як записано в її Програмі і Статуті, сприяти національному відродженню, зберігати і зміцнювати незалежність держави Узбекистан, надавати Президенту країни всляку допомогу в поступовому реформуванні соціальної, економічної і політичної сфер

суспільства в перехідний період. Партія виступає за створення демократичної правової держави, заснованої на принципах ринкової економіки, за відродження духовних і культурних традицій узбецького народу. Незважаючи на те, що членами партії в основному є вчені і діячі мистецтва, вона виражає близькі більшості узбеків ідеї національного відродження.

Національно-демократична партія «Фідокорлар» («Патріоти»/«Самовіддані»). На початку 2008 р. політичні партії «Міллі тікланіш» і «Фідокорлар» оголосили про злиття в одну партію під назвою «Міллі тікланіш». Партія «Патріоти» заснована в квітні 2000 р. шляхом об'єднання двох партій: «Фідокорлар», заснована 1999 р. і «Ватан Тараккієті» («Прогрес Вітчизни»), заснована 10 липня 1992 р., що виступала за пріоритет прав і свобод людини, за еволюційний перехід до ринкової економіки. Однак водночас їм була властива організаційна слабкість, вона не мала чітко визначених позицій з основних питань реформування суспільства, не змогла конструктивно співпрацювати з іншими партіями і рухами. Ще один з основних недоліків цих партій – відсутність сильних лідерів. Голова «Ватан Тараккієті» став першим секретарем об'єднаної партії, що налічує понад 60 тис. членів. Членами партії є артисти, робітники, підприємці, інтелектуали та молодь. За своїми програмними положеннями об'єднана партія виступає за розвиток політичної системи на ліберально-демократичній основі, підтримує економічну політику, орієнтовану на ринкові принципи. Зростанню її авторитету сприяло те, що І. Карімов став кандидатом у президенти від партії «Фідокорлар»⁴⁷⁸.

Ісламський рух Узбекистану (ІРУ) – ісламістська організація, створена 1996 року колишніми членами низки заборонених в Узбекистані політичних партій і рухів, уключаючи «Адолат уюшмаси» («Суспільство справедливості»), «Ісламська партія Відродження», «Ісламська партія Туркестану», «Іслом Лашкарларі» («Воїни Ісламу») та ін. 4 лютого 2003 року Верховний суд РФ визнав ІРУ

⁴⁷⁸ Многопартийность в Узбекистане, или Президент Каримов делает «новую политику». Центразия. 27.11.2003 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1069932000>.

терористичною організацією і заборонив її діяльність на своїй території. ІРУ розглядається як терористична організація багатьма країнами світу, уключаючи США. Діяльність ІРУ переслідується владою РУ, тому більшість керівників і рядових членів руху знаходиться в еміграції. У березні 2015 рік в Інтернеті з'явилося відео, на якому угруповання приносить присягу представнику Ісламської держави.

Справжні опозиційні демократичні партії – Демократична партія «Ерк» («Свобода») і «Бірлік» («Єдність»), що стояли біля витоків відновлення державності країни, були витіснені режимом з політичної арени ще на початку 90-х. Коли в липні 1992 р. 75 депутатів узбецького парламенту від опозиційних партій «Бірлік» та «Ерк» висунули вимогу про відставку президента І. Карімова, партії було заборонено, а їхнім лідерам влада дала можливість емігрувати. Утікати з Ташкента до Москви та Вашингтона довелося й «узбецькому Джефферсону» Бабуру Малікову, котрий доклав чималих зусиль до розроблення проекту Конституції Республіки. Невдовзі в Узбекистані було збудовано перший на пострадянському просторі табір для політичних в'язнів на 600 осіб.

Розгромивши не тільки радикальний нелегальний рух «Бірлік», а й цілком поміркованих легальних опозиціонерів із партії «Ерк», яка не становила жодної реальної загрози «режиму Карімова», зате слугувала привабливою вітриною демократизації Узбекистану, влада сама сприяла тому, що єдина можлива опозиція режиму зосередилася в мечетях⁴⁷⁹.

За оцінками політологів в країні ще продовжує підпільно діяти заборонена Комуністична партія Узбекистану (КПУ), що виступає за відновлення Соціалістичної Республіки Узбекистан.

Політичні партії, які діють лише легально, формують вищий представницький законодавчий орган країни – двопалатний Олій Мажліс, що складається із законодавчої палати (150 депутатів) й сенату (100 депутатів), представницькі державні органи та органи

⁴⁷⁹ Суспільно-політична ситуація в Узбекистані. Студопедія. 23.04.2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://studopedia.com.ua/1_300750_suspilno-politichne-stanovishche-uzbekistanu.html.3.

місцевого самоврядування. У Законі РУ «Про вибори до Олій Мажлісу Республіки Узбекистан» закріплено обрання 135 депутатів Законодавчої палати на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні за територіальними одномандатними виборчими округами на багатопартійній основі. При чому 15 депутатів обираються фіксовано від Екологічного руху РУ. Усього в законодавчій палаті 150 депутатів⁴⁸⁰.

Право на висунення кандидатів у депутати мають виключно політичні партії. Політична партія може висувати кандидатів у депутати за умови, що її зареєстровано Міністерством юстиції РУ не пізніше ніж за 4 місяці до дня оголошення про початок виборчої кампанії і вона збрала не менше 40 тис. підписів виборців, які підтримують її участь у виборах. В одному з адміністративно-територіальних утворень (Республіка Каракалпакстан (РК), область, місто Ташкент) політична партія може зібрати не більше 8% підписів від 40 тисяч виборців. Ця норма носить певний запобіжний характер, але й репресивний – адже за списками можна відслідкувати хто є симпатиком опозиційної партії з усіма наслідками. Для посткомуністичних суспільств це є досить характерним. Число жінок має становити не менше 30% від загального числа кандидатів у депутати, висунутих від політичної партії. Балотуватись не мають права, крім тих що має незняту судимість, військовослужбовці, ті хто прожив на території країни менше 5 років, професійні служителі релігійних організацій і об'єднань. Держава остерігається посилення впливу релігії в країні. 15 депутатів Законодавчої палати від Екологічного руху Узбекистану обираються вищим органом цього руху (конференцією) в строки, що визначаються Центральною виборчою комісією РУ. Порядок висунення кандидатів у депутати Законодавчої палати від Екологічного руху РУ і їх обрання визначається Центральною виборчою комісією⁴⁸¹.

До складу сенату входить 100 депутатів. «Члени Сенату обираються в рівній кількості – по 6 осіб – від РК, областей і міста Таш-

⁴⁸⁰ Закон Республіки Узбекистан «О выборах в Олий Мажлис Республіки Узбекистан» [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://lex.uz/pages/getpage.aspx?last_id=71045#71651.

кента (*всього 14 – авт.*). Вибори до Сенату проводяться таємним голосуванням на відповідних спільних засіданнях депутатів Жокарги Кенес (вищий представницький орган) РК, представницьких органів державної влади областей, районів і міст з числа цих депутатів. 16 членів Сенату призначаються Президентом РУ з числа найбільш авторитетних громадян з великим практичним досвідом та особливими заслугами в галузі науки, мистецтва, літератури, виробництва та інших сферах державного і суспільного діяльності. Термін повноважень Сенату – 5 років. Вибори до Сенату проводяться не пізніше одного місяця після обрання Жокарги Кенес, представницьких органів державної влади на місцях. Кандидатом для обрання в члени Сенату може бути депутат Жокарги Кенес, представницького органу державної влади області, району, міста, який досяг на день виборів 25 років і постійно проживає на території РУ не менше 5 років.

Роль Сенату Олій Мажлісу РУ в законодавчому процесі в тому, що верхня палата вивчає закони, ухвалені нижньою, ставлячи на чільне місце відбиття в них інтересів усіх регіонів РУ, і являє собою своєрідний додатковий «фільтр», покликаний законодавчо забезпечити гармонізацію територіальних інтересів з загальнодержавними⁴⁸². Подібний досвід побудови верхньої палати парламенту є у Франції, де представники органів місцевого самоврядування обирають депутатів верхньої палати парламенту. Ця практика сприяє врахування інтересів регіонів та їх представницьких органів – це свого роду самоврядний контроль парламентської діяльності.

5 січня 2015 року відбулися останні парламентські вибори, і Центральна виборча комісія РУ оприлюднила остаточні результати виборів депутатів Законодавчої палати Олій Мажлісу з урахуванням повторного голосування: «Згідно з даними ЦВК у другому турі виборів взяли участь 2 мільйони 642 тисячі 63 особи з 3 мільйонів 434 тисяч 345 включених до списків виборців (76,9%). З урахуванням результатів повторного голосування з 135 обраних

⁴⁸¹ Закон Республіки Узбекистан «О выборах в Олий Мажлис Республіки Узбекистан» [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=71045#71651.

⁴⁸² Конституція Республіки Узбекистан [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=818.

депутатів 52 представляють Рух підприємців і ділових людей – Ліберально-демократичну партію, 36 – Демократичну партію «Міллі тікланіш», 27 – Народно-демократичну партію і 20 – Соціал-демократичну партію «Адолат». 24 з 150 обраних депутатів або 16% – жінки. 40 осіб або 27% уже раніше були депутатами Законодавчої палати. У складі нижньої палати парламенту представлені практично всі верстви суспільства» – зазначає ЦВК⁴⁸³. І хоча «міжнародні спостерігачі зазначили, що парламентські вибори в Узбекистані відбулися в повній відповідності з міжнародними нормами і стандартами»⁴⁸⁴, проте слід нагадати, що в країні фактично відсутні опозиційні партії, а вибори проходять під суворим наглядом адміністративної системи, яку зберегла сучасна система державного управління ще в спадок від радянської.

В Україні міські, районні, обласні ради є органами місцевого самоврядування, а в РУ вони є представницькими органами державної влади. Вибори до представницьких органів державної влади РК, областей, районів і міст проводяться відповідно до Закону РУ «Про вибори в обласні, районні та міські Кенгаша народних депутатів» та іншими актами законодавства РУ і РК. Вибори до обласних, районних та міських кенгаша (ради – *авт.*) народних депутатів проводяться за територіальними одномандатними виборчими округами на багатопартійній основі строком на 5 років. Вибори є загальними, і право обирати мають громадяни РУ, які досягли до дня виборів 18 років. Правом бути обраними мають громадяни Узбекистану, які досягли до дня виборів 21 року і постійно проживають на території РУ не менше 5 років. Для виборів депутатів утворюються територіальні виборчі округи: в обласні і Ташкентський міський кенгаша народних депутатів – не більше 60 виборчих округів; до районних і міських кенгаша народних депутатів – не більше 30 виборчих округів. Від кожного виборчого округу обирається один депутат відпо-

⁴⁸³ «Опубликованы окончательные итоги выборов в парламент. 5 января 2015 года» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.gazeta.uz/2015/01/05/results/>.

⁴⁸⁴ Международные наблюдатели: парламентские выборы в Узбекистане прошли в полном соответствии с международными нормами и стандартами. – Пресс-релиз МИД РУ. – 28 декабря 2009 г.

відного кенгашу народних депутатів⁴⁸⁵.

Особливістю діяльності депутатів місцевих представницьких (обласних, районних та міських) рад є їх недоторканність упродовж терміну своїх повноважень. Депутат не може бути на відповідній території притягнутий до кримінальної відповідальності, затриманий, узятий під варту або підданий адміністративному стягненню, що накладається в судовому порядку, без згоди відповідного кенгашу народних депутатів. Депутата не може бути притягнуто до відповідальності за висловлення думки чи висловлювання позиції при голосуванні у відповідному кенгашу народних депутатів та інші дії, пов'язані з реалізацією своїх повноважень, у тому числі після закінчення терміну його повноважень. Якщо у зв'язку з такими діями депутат допустив образи, клевету чи інші порушення, відповідальність за які передбачено законом, він притягується до відповідальності в разі позбавлення його недоторканності.

Питання про позбавлення депутата недоторканності вирішується кенгашу народних депутатів за поданням силових структур упродовж 10 днів. Питання про позбавлення недоторканності депутата, обраного сенатором, вирішується в порядку, установленому Законом РУ «Про статус депутата Законодавчої палати і члена Сенату Олій Мажлісу Республіки Узбекистан». Ці всі процедури чітко виписано в законодавстві⁴⁸⁶.

Суспільно-політичну ситуацію в РУ можна охарактеризувати таким чином. *По-перше*, партійна система в Республіці знаходиться на стадії формування. В останні роки за ініціативи центральної влади створено вже не одну політичну партію. Сама ідея про те, що демократична ініціатива може і повинна виходити «згори» видається досить сумнівною. У кращому разі створення політичних партій за замовленням уряду виявляється в РУ малоефективним, а в гіршому, на думку спостерігачів, являє собою спробу ввести

⁴⁸⁵ Закон Республіки Узбекистан «О выборах в областные, районные и городские кенгешы народных депутатов» [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://lex.uz/pages/ge tpage. aspx?lact_id=67440.

⁴⁸⁶ Закон Республіки Узбекистан «О статусе депутата областного, районного и городского кенгеша» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://legamb.uz/Docs/ Law/ Web%20laws/On%20deputy% 20status%20rus.htm>.

міжнародне співтовариство в оману – мовляв, подув довгоочікуваний вітер змін. Проте насправді опозиційні партії перебувають за межами закону, діють нелегально, що свідчить про незрілість політичної системи країни.

По-друге. Нормативно-правова база дає можливість легалізованим політичним партіям брати участь у парламентських та місцевих виборах, проте за мажоритарною виборчою системою, що вразлива від адміністративного ресурсу та надає можливість через механізм підписних листів відслідковувати опозицію. Практика «призначення» депутатів через законодавчі норми свідчить про певний авторитаризм у формуванні представницьких органів влади.

Аналіз політичної системи країни та системи парламентських та місцевих виборів у країні (у т.ч. президентських) дає нам можливість зробити висновок про лише зародження демократичних засад і традицій в країні.

Само собою зрозуміло, що на дальший розвиток багатопартійної системи країни великий вплив матимуть дальші соціальні та економічні реформи, а також зміни в суспільстві та політичній системі. Важливо відзначити, що багатопартійна система – один з інститутів демократії, і тільки в процесі демократичних реформ (у т.ч. утвердження свободи слова та участі в управлінні державою) він може повністю структуруватися. Реформування та демократичні перетворення в економіці призведуть до появи нових партій, у яких будуть свої завдання та інтереси. Кожна з них захоче завоювати своє місце під сонцем. Це в свою чергу може створити основу для народження нових опозиційних сил, які на перше місце поставлять національні інтереси, національну злагоду і регіональну стабільність. Дальший розвиток політичної системи країни є актуальним для дослідження процесом формуванні і зміцнення засад демократії.

Підбиваючи підсумки щодо процесу становлення місцевого самоврядування в Узбекистані, слід зазначити, що махалля стала справжньою школою демократії та підвищення політико-правової культури населення. Основні принципи діяльності цього органу самоврядування громадян в РУ – відкритість, гласність, соціальна справедливість, гуманізм, самостійність у вирішенні питань

місцевого значення, громадська взаємодопомога. Махаллі беруть активну участь у виборах до представницьких органів влади всіх рівнів, а також самі формуються на виборній основі. Регулярно, раз на 2,5 року, проводяться вибори голів сходів громадян та їхніх радників. З урахуванням значного внеску органів самоврядування громадян у розвиток суспільства, реалізацію найважливіших соціально-економічних програм особливої актуальності набуває дальше вдосконалення законодавчих основ їх діяльності, розширення функцій махаллі і забезпечення її тісної взаємодії з органами державної влади та управління, розвиток соціального партнерства між ними. У квітні 2013 року в Узбекистані набрала чинності нова редакція Закону «Про органи самоврядування громадян». Законом сходам громадян селища, кишлаку, аулу і махаллі міста надано повноваження щодо створення, реорганізації та ліквідації в установленому законодавством порядку на відповідній території суб'єктів підприємницької діяльності, у тому числі перукарні, майстерні з ремонту та пошиття взуття, цеху народних промислів та інші організації побутового обслуговування населення; в установленому порядку виступати поручителем при одержанні кредитів суб'єктами підприємницької діяльності, у тому числі сімейного підприємництва, що розташовані (проживають) у межах відповідної території. До повноважень кенгашу сходу громадян включено сприяння зайнятості громадян, які проживають на відповідній території, включаючи організацію надомної праці. Таким чином, у РУ подібним найдавнішим унікальним національним демократичним інститутом самоврядування громадян є махалля – унікальна форма соціальної самоорганізації громадян. Завдяки махаллі в цій країні століттями формувалися і збереглися особливі принципи мотивації соціального та економічного поведінки населення, поваги до суспільних цінностей, етики взаємин, що гарантує безумовне виконання взятих на себе зобов'язань і відповідальності перед суспільством. Усе це сукупно з високим рівнем довіри між громадянами, що спостерігається в махаллях, є необхідною умовою формування громадянського суспільства.

Проте все ж таки слід зазначити, що місцеве самоврядування в країні існує лише в невеликих територіальних громадах та частинах міст, що свідчить про високий рівень централізації й концентрації влади, а про субсидіарність місцевої влади на рівні громади говорити ще зарано.

2.7.3. Киргизстан

Шляхи трансформації посттоталітарних суспільств викликають значний інтерес політологів, науковців та інших експертів, які відслідковують процеси перебудови світогляду націй, модернізації економік та економічних процесів, становлення демократичних процедур управління. У Киргизькій Республіці, як і в інших незалежних державах Центральної Азії, відбуваються складні політичні й економічні процеси. У цей час Республіка Киргизстан політично, економічно, етноісторично, у тимчасовому і просторовому вимірюванні знаходиться між тоталітарно-комуністичним минулим і демократичним майбутнім.

Згідно з Конституцією, Киргизстан – суверенна, унітарна, демократична республіка, побудована на засадах правової, світської держави. Державний устрій Киргизької Республіки визначається Конституцією, зміни до якої було ухвалено 27 червня 2010 року. Нова Конституція визначає державну форму правління Киргизії як парламентську республіку. Парламент і Прем'єр-міністр мають значно більше влади і повноважень ніж Президент. Народ Киргизії є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади, яку здійснює через систему державних органів. Державна влада в країні ґрунтується на принципах верховенства влади народу, яку представляє й забезпечує всенародно обраний Глава Держави – Президент, її поділу на законодавчу, виконавчу й судову, а також розподіл функцій загальнодержавної влади й місцевого самоврядування⁴⁸⁷.

На думку науковців, яскраво вираженою особливістю трансформацій у Центрально-Східній Європі є їх безпосередній зв'язок

⁴⁸⁷ Конституция Киргизской Республики [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.gov.kg/?page_id=263

з могутнім відродженням етнонаціональних проблем, що значною мірою визначає можливості, динаміку і перспективи процесів консолідації в більшості країн цього регіону.

Трансформація суспільства в Киргизії почалась із соціально-психологічної несумісності самосвідомості народу та його менталітету з вимогами швидкозмінюваної системи. Вона виявила безліч суперечливих фактів у повсякденній діяльності людей. Дані соціологічного опитування населення Бішкека (рис. 2.7.4), результати співбесід і спостережень 1994 року показують, що невелика частина населення (правляча еліта й чиновники високого рангу) взяли особисту участь у реформах (7%), основна маса приєдналася до перетворень і підтримала процес (42%), байдужість простежувалася приблизно в половині населення (41%), інші ж зовсім не схвалювали зміни (10%). Таке явище пояснюється самим процесом переходу від соціалізму до нових, незнайомих відносин і закріплено інертною колективістською свідомістю мас.

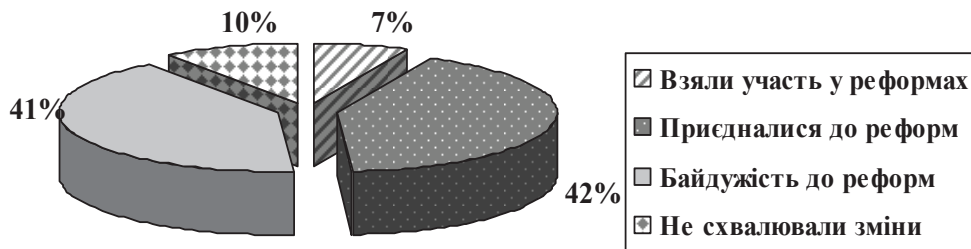


Рис. 2.7.4 Готовність населення Киргизії до реформ 1994 року⁴⁸⁸

Таким чином, основна маса не була готовою до різких змін і відповідної адаптації до викликів сучасності й безболісного входження до ринкової економіки.

Киргизька Республіка за 25 років перетворень і здійснення короткострокових та довгострокових завдань розбудови незалежної держави пережила дві кризи у вищих ешелонах влади. Було проведено 14 виборів і референдумів, уносилися доповнення й зміни до Конституції країни. За цей період у країні утворилося 152 полі-

⁴⁸⁸ Орлова Т.В. Історія нових незалежних держав: Postsovieticum [Електронний ресурс] / Т.В. Орлова // сайт pidruchniki.ws. – 2010. – 487 с. – Режим доступу: <http://pidruchniki.ws/14990528/istoriya/kazahstan>

тичні партії, і головне – було здійснено дві революції зі скиненням двох президентів. Ці реформи мали епохальне значення, оскільки сприяли значній трансформації всієї політичної системи держави з уведенням парламентської форми правління, замість президентської. Зміни відбулися на всіх рівнях державного управління, включаючи і місцеве самоврядування.

Аналіз розвитку місцевого самоврядування в Киргизії свідчить про значні і масштабні перетворення всієї системи територіального управління, упровадження в практику місцевої влади принципів демократії. Можна з упевненістю сказати, що за минулі роки Республіка зробила якісний стрибок в цьому напрямку. І вже сьогодні є підстави стверджувати, що перетворення в напрямку децентралізації влади набули незворотного характеру.

Офіційно реформа місцевого самоврядування почалася ще на початку демократії, коли 19 квітня 1991 року Верховна Рада Республіки Киргизстан ухвалила історичний Закон “Про місцеве самоуправління в Республіці Киргизстан”, що встановив принципово відмінні від практики централізованого управління норми і правила організації місцевої влади⁴⁸⁹.

Наступні кроки в напрямку децентралізації влади було зроблено тільки 1993 року з прийняттям 5 травня 1993 року Конституції Киргизької Республіки, у якій самоврядування отримало конституційне закріплення. У результаті в Основному Законі країни місцевому самоврядуванню було відведено окрему главу – Главу VII “Місцеве самоврядування”⁴⁹⁰. Тим самим Киргизстан реалізував рекомендації Європейської Хартії про місцеве самоврядування, прийнятої Радою Європи 1985 року. Згідно зі статтею 2 Хартії «Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни, і, по можливості, в Конституції країни».

1994 року Киргизстан приступив до розробки оригінальної національної моделі організації місцевої влади. З цього моменту ре-

⁴⁸⁹ Закон Киргизстана «О местном самоуправлении (в новой редакции)» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://startup-kg.com/?p=21>.

⁴⁹⁰ Конституция Киргизской Республики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gov.kg/?page_id=263.

форма набула динамізму і концептуальної цілеспрямованості. 22 серпня 1994 року Указом Президента Киргизької Республіки було утворено Республіканську комісію з реформи місцевого самоврядування в Киргизькій Республіці. Головним завданням комісії було розроблення шляхів дальшої реалізації реформи місцевого самоврядування. З цією метою було організовано повсюдне обговорення цієї проблеми. Пропозиції про шляхи вдосконалення децентралізованого територіального управління розроблялися в усіх регіонах країни, де також було утворено спеціальні комісії.

Положення, затверджене Указом Президента від 22 вересня 1994 року, стало концептуальним Документом, що визначив основні постулати місцевого самоврядування в Киргизії. У Положенні, на відміну від Закону “Про місцеве самоврядування і місцеву державну адміністрацію”, було надано сучасний погляд на місцеве самоврядування, що ввібрав у себе більш прогресивні погляди на цю форму організації влади. Характер відмінностей полягав у тому, що Закон, ухвалений ще на світанні становлення державності, був паліативним документом, у чому ще відповідав нормам і уявленням централізованого державного управління.

У Положенні вперше було дано визначення місцевих співтовариств, які є єдиним носієм права місцевого самоврядування. У Положенні також було проголошено основні принципи місцевого самоврядування Киргизії, до числа яких увійшли такі *основоположні принципи, як самозабезпечення, самофінансування та саморегулювання*.

Прямим наслідком цього Положення стала реформа представницьких органів місцевого самоврядування. Суть перетворень полягала в тому, що загальну чисельність депутатів місцевих кенеша було скорочено з 21 тис. осіб до 7 тис. Такі організаційні перетворення дозволили зробити місцеві міні-парламенти більш компактними, здатними набагато більш оперативно вирішувати багато життєво важливих питань місцевого значення. У жовтні 1994 року відбулися вибори депутатів місцевих кенеша, які пройшли вже згідно з новими нормами кількісного представництва⁴⁹¹.

Завдяки проведеній 1996 року конституційній реформі стало можливим здійснення низки якісних організаційних перетворень у системі територіального управління. У цьому відношенні важко переоцінити зміни, здійснені відповідно до Указу Президента Киргизької Республіки «Про заходи щодо підвищення ролі та відповідальності голів місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування» від 20 березня 1996 року.

Важливим етапом для становлення місцевого самоврядування стало розроблення та ухвалення 1997 року Програми державної підтримки місцевого самоврядування та Основних напрямків реформи місцевого самоврядування, що надали реформі нового імпульсу і заклали механізм її реалізації. Тим самим, держава продекларувала місцеве самоврядування як один із державних пріоритетів розвитку країни⁴⁹².

Відповідно до статті 2 Закону Киргизької Республіки «Про місцеве самоуправління» від 15 липня 2011 року місцеве самоуправління – сукупність громадян Киргизької Республіки, які постійно проживають на території адміністративно-територіальної одиниці, об'єднані спільними інтересами та під свою відповідальність мають право вирішувати питання місцевого значення через представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування⁴⁹³.

Фінансово-економічну основу місцевого самоврядування становлять закріплені законодавством Киргизької Республіки за місцевими громадами податкові та неподаткові джерела доходів, доходи від використання муніципальної власності, кредитні та інші фінансові ресурси, а також нерухоме та рухоме муніципальне майно, цінні папери, природні ресурси, передані у відання місцевого самоврядуванню в установленому законодавством Киргизької Республіки порядку.

⁴⁹¹ Орлова Т.В. Історія нових незалежних держав: Postsovieticum [Електронний ресурс] / Т.В. Орлова // сайт pidruchniki.ws. – 2010. – 487 с. – Режим доступу: <http://pidruchniki.ws/14990528/istoriya/kazahstan>].

⁴⁹² Карашева А., Тарбинский О. «Местное самоуправление в Кыргызстане в переходный период» [Електронний ресурс] / А.Карашева, О.Тарбинский. – Режим доступу: <http://municipalkg.narod.ru/kyrhist.htm>]

⁴⁹³ Закон Киргизстана «О местном самоуправлении (в новой редакции)» [Електронний ресурс]. - Режим доступа: <http://startup-kg.com/?p=21>.

Місцеве самоврядування в Киргизії здійснюється у формі представницького і безпосередньої участі місцевого співтовариства в місцевому самоврядуванні.

Безпосередня участь місцевого співтовариства в реалізації місцевого самоврядування здійснюється у формі:

1) обговорення всіх важливих питань суспільного і державного життя та питань місцевого значення на зборах членів місцевої громади;

2) виборів депутатів місцевих кенеша;

3) прояви нормотворчої ініціативи та /або участі в прямому голосуванні з особливо важливих питань місцевого значення.

Згідно зі статтею 3 Закону Киргизької Республіки «Про місцеве самоуправління» *місцеве самоврядування Киргизької Республіки здійснюється на принципах*⁴⁹⁴:

– розмежування функцій і повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– відкритості та відповідальності органів місцевого самоврядування перед місцевим співтовариством і здійснення ними своїх функцій в інтересах місцевої громади;

– законності та соціальної справедливості;

– самозабезпечення, саморегулювання і самофінансування;

– волевиявлення громадян через систему органів місцевого самоврядування, а також через сходи громадян, збори та курултай;

– захисту прав і охоронюваних законом інтересів місцевих громад;

– незалежності місцевих кенеша у вирішенні питань своєї компетенції.

Адміністративно-територіальний поділ країни включає 7 областей (област, областтар) та 2 міста (Бішкек та Ош), що мають статус шаар — адміністративно вільного міста (табл. 2.7.2).

⁴⁹⁴ Закон Киргизстану «О местном самоуправлении (в новой редакции)» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://startup-kg.com/?p=2>

Таблиця 2.7.2

*Адміністративно-територіальний устрій
Киргизької Республіки*

№№ п/п	Назва	Оригінальна назва	Кількість районів	Адміністра- тивний центр
1.	Бішкек	Бишкек	4	–
2.	Баткенська область	Баткен областы	3	Баткен
3.	Чуйська область	Чүй областы	8	Токмак
4.	Джалал-Абадська область	Жалалабат областы	8	Джалал-Абад
5.	Наринська область	Нарын областы	5	Нарин
6.	Ошська область	Ош областы	7	Ош
7.	Таласька область	Талас областы	4	Талас
8.	Іссик-Кульська область	Ысыккөл об- ласты	5	Каракол
9.	Ош	Ош	–	–

Базовою адміністративно-територіальною одиницею в Республіці є район. У Киргизії їх сорок чотири, уключаючи чотири райони міста Бішкека. Первинними адміністративно-територіальними одиницями в Киргизькій Республіці є міста, селища й аили. Усього в республіці – двадцять чотири міста, з яких два міста (Бішкек і Ош) мають статус міста республіканського значення, десять мають статус міста обласного значення (Джалал-Абад, Сулюкта, Талас, Токмок, Каракол, Баликчі, Таш-Кумир, Кара-куль, Кизил-Кия, Майлуу-Суу), дванадцять міст – районного значення (Кант, Кара-Балта, Шопок, Узген, Нарин, Кара-Суу, Ісфана, Баткен, Кок-Жангак, Чолпон-Ата, Кочкор-Ата, Ноокат). У Республіці також налічується близько 1880 аилів і селищ, об'єднаних у 470 сільських муніципалітетів.

У Киргизькій Республіці встановлюються такі територіальні рівні місцевих кенеша:

– первинний територіальний рівень (аилні, селищні та міські кенеша);

- районний територіальний рівень (районні кенеша);
- обласний територіальний рівень (обласні кенеша).

Бішкекський міський кенеша одночасно належить до первинного і обласного територіальних рівнів.

Місцеві кенеша складаються з депутатів, які обираються на основі загального рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Порядок проведення виборів депутатів місцевих кенеша визначається законом.

Місцевий кенеша починає виконання своїх функцій з дня першої сесії, і припиняє діяльність у день проведення місцевих кенеша наступного скликання першої сесії.

Чисельний склад місцевих кенеша встановлюється з урахуванням чисельності населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, крім кенеша міст Бішкек та Ош і районних кенеша:

- 1) кенеша міст Бішкек, Ош – 45 депутатів;
- 2) районні кенеша – 35 депутатів;

3) міські та аилні кенеша (за чисельністю населення адміністративно-територіальної одиниці станом на 1 січня року, у якому проводяться вибори відповідно до статистичних даних): до 6000 – 11 депутатів; від 6001 до 20000 – 21 депутат; від 20001 і вище – 31 депутат.

Місцеві кенеша є юридичними особами і мають право самостійно вирішувати будь-які питання, віднесені законодавством до їх компетенції. Скасування рішень місцевих кенеша в разі їх протиріччя Конституції і законам Киргизької Республіки здійснюється в порядку, установленому законодавством Киргизької Республіки.

Основною організаційно-правовою формою роботи місцевих кенеша є їх сесії. Порядок і періодичність проведення сесій визначаються регламентом місцевих кенеша.

Засідання місцевого кенеша є правоможним у разі присутності не менше половини від загального складу депутатів. Місцевий Кенеша ухвалює рішення більшістю голосів від загального числа депутатів місцевих кенеша, якщо інше не передбачено законом.

Перша сесія новообраного кенеша скликається головою кенеша попереднього скликання не пізніше ніж у двотижневий термін

після виборів депутатів місцевих кенеша. Першу сесію місцевого кенеша відкриває найстарший за віком депутат.

Сесії місцевих кенеша відкриті для громадськості. Кожний громадянин має право бути присутнім на сесіях відповідно до регламенту місцевих Кенеша.

Місцевий кенеша може ухвалити рішення про проведення закритої сесії у випадках, якщо розглянуте питання належить відповідно до законодавства до державної таємниці.

На сесії міського, аильного кенеша вирішуються такі питання:

– устанавлення порядку управління питаннями місцевого значення;

– затвердження місцевого бюджету та звіту про його виконання, а також заслуховування інформації про хід виконання бюджету та використання позабюджетних фондів;

– затвердження та контроль за виконанням програм соціально-економічного розвитку території та соціального захисту населення;

– запровадження місцевих податків, зборів і пільг щодо них, а також устанавлення ставок по них у випадках, передбачених законодавством Киргизької Республіки;

– устанавлення порядку користування і розпоряджання муніципальною власністю місцевої спільноти, у тому числі шляхом затвердження програми приватизації об'єктів муніципальної власності, здійснення контролю за використанням муніципальної власності;

– заслуховування звіту про діяльність відповідного виконавчого органу місцевого самоврядування;

– дострокове припинення повноважень депутатів у випадках, встановлених законодавством; затвердження статуту місцевої громади;

– вироблення пропозицій щодо адміністративно-територіального устрою з метою їх внесення до відповідних органів державної влади;

– обрання голови кенеша та його заступника, звільнення їх з посади, скасування рішень голови кенеша, що суперечать законодавству Киргизької Республіки;

- затвердження регламенту кенеша;
- контроль за виконанням своїх рішень;
- затвердження структури та штатної чисельності виконавчого органу місцевого самоврядування на основі типових нормативів, визначених Урядом;

- затвердження тарифів за використання холодної води, каналізації, теплопостачання, а також за збір, вивезення і знищення твердо побутових відходів відповідно до законодавства Киргизької Республіки;

- установлення обмежень щодо часу і місця продажу алкогольних напоїв та тютюнових виробів аж до заборони, правил проведення ритуальних заходів;

- установлення порядку утримання іригаційних мереж, будинкових та прибудинкових ділянок.

На сесіях міських кенеша додатково вирішуються такі питання:

- обрання мера міста;
- висловлення недовіри меру міста;
- установлення диференційованих ставок податку на міські землі в межах базових ставок податку на міські землі, затверджених законодавством.

На сесіях айільних кенеша додатково вирішуються питання:

- обрання голови айил окмоту;
- висловлення недовіри главі айил окмоту в порядку, передбаченому цим Законом;

- установлення диференційованих ставок податку за користування сільськогосподарськими угіддями з урахуванням балів бонітету ґрунтів у межах загальної суми земельного податку, установленого для айільного аймака, розрахованого на базі затвердженої законодавством базової ставки для відповідного району;

- визначення порядку здачі в оренду земель Фонду перерозподілу сільськогосподарських угідь, сінокосів.

До компетенції районного кенеша належать:

- затвердження стратегій, прогнозів, плану і програми соціально-економічного розвитку району, програми відновлення та охоро-

ни навколишнього середовища в районі й здійснення нагляду за їх виконанням;

– затвердження районного бюджету та звіту про його виконання, а також порядку використання спеціальних фондів;

– питання використання незатребуваних і невикористаних пасовищ;

– заслуховування не рідше одного разу на рік інформації голови місцевої державної адміністрації про стан справ на відповідній території;

– унесення пропозиції щодо кандидатури для призначення на посаду голови місцевої державної адміністрації – акіма в порядку, встановленому законом;

– висловлення недовіри голові місцевої державної адміністрації за невиконання або неналежне виконання ним своїх обов'язків двома третинами голосів від загального числа депутатів районним кенеша;

– дострокове припинення повноважень депутатів у випадках, установлених законодавством Киргизької Республіки;

– вироблення пропозицій щодо адміністративно-територіального устрою з метою їх внесення до відповідних органів державної влади;

– ухвалення рішення про організацію та проведення наукових, навчально-виховних, культурно-виховних, молодіжно-спортивних заходів районного значення;

– ухвалення відповідно до закону рішення про об'єднання зусиль з іншими органами місцевого самоврядування, у тому числі з питань транскордонного співробітництва, з метою реалізації суспільно-корисних робіт і послуг, просування та захисту інтересів органів місцевого самоврядування, а також про співпрацю з вітчизняними та зарубіжними господарюючими суб'єктами та громадськими об'єднаннями для здійснення заходів або виконання робіт, що являють спільний інтерес;

– затвердження символіки району;

– здійснення контролю за діяльністю територіальних підрозділів державних органів влади, крім суддів, прокурорів, керівни-

ків територіальних підрозділів державного органу національної безпеки і органів державної статистики Киргизької Республіки, а також інших установ, організацій, розташованих на підвідомчій території, а також внесення питання про відсторонення від посади керівників вищеназваних органів у разі неналежного виконання ними своїх обов'язків.

Виконавчим органом місцевого самоврядування в місті є мерія на чолі з мером.

Мерія міста виконує такі повноваження:

- організовує функціонування і розвиток системи життєзабезпечення міста, надання містянам соціальних та культурних послуг;
- розробляє проект бюджету міста і виконує його після затвердження міським кенеша;
- розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку міста, соціального захисту населення і забезпечує їх виконання після затвердження міським кенеша;
- залучає інвестиції та гранти для розвитку міста;
- здійснює заходи щодо охорони пам'яток історії, архітектури та культури;
- розробляє заходи щодо раціонального використання міських земель та об'єктів муніципальної власності і здійснює їх після затвердження міським кенеша;
- бере участь у приватизації підприємств та прийомі на баланс за погодженням з відповідними органами об'єктів соціально-культурного, побутового і господарського призначення, а також необхідного для їх функціонування обладнання; розробляє і здійснює заходи щодо розвитку житлового фонду, житлово-комунального господарства та благоустрою міста;
- розробляє та реалізує генеральний план забудови міста, здійснює контроль за дотриманням норм і правил архітектури і містобудування відповідно до законодавства Киргизької Республіки;
- здійснює мобілізаційні та організаційно-практичні заходи з попередження і запобігання стихійних лих, надзвичайних ситуацій, ліквідації їх наслідків.

Для здійснення виконавчої влади в аильному аймаку діє аил

окмоту. Аил окмоту сприяє депутатам айльного кенеша у здійсненні ними своїх повноважень, підготовці та проведенні звітів перед виборцями.

Аил окмоту виконує такі функції:

- розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку території та забезпечує їх виконання після затвердження айльним кенеша;

- розробляє проект місцевого бюджету і виконує його після затвердження айльним кенеша;

- здійснює заходи щодо охорони пам'яток історії, архітектури та культури;

- розробляє і здійснює заходи щодо створення нових робочих місць;

- бере участь у приватизації підприємств та передачі на баланс аил окмоту об'єктів соціально-культурного, побутового і господарського призначення та обладнання, потрібного для їх функціонування;

- розробляє і здійснює заходи щодо розвитку житлового фонду, житлово-комунального господарства та благоустрою території;

- розробляє і здійснює заходи щодо раціонального використання земель, які перебувають у муніципальній власності, а також земель Фонду перерозподілу сільськогосподарських угідь.

З метою врахування широкого спектра громадської думки та участі населення у вирішенні найважливіших питань організації його життєдіяльності можуть проводитися курултайі місцевих спільнот.

На курултайі виносяться питання соціально-економічного розвитку території, формування місцевого бюджету, використання і розвитку муніципальної власності. Рішення курултая носять рекомендаційний характер для відповідного місцевого кенеша і розглядаються головою виконавчого органу місцевого самоврядування⁴⁹⁵.

Важливим кроком на шляху дальшого розвитку місцевого самоврядування в Киргизії стало запровадження моніторингу ді-

⁴⁹⁵ Закон Киргизии «О местном самоуправлении (в новой редакции)» [Електронний ресурс]. - Режим доступа: <http://startup-kg.com/?p=21>.

яльності органів місцевого самоврядування. Згідно з постановою Уряду Киргизії від 17 лютого 2012 року «Про оцінку ефективності діяльності державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування», Національному статистичному комітету Киргизької Республіки було доручено провести 2012 року опитування населення для вимірювання ступеня його довіри до роботи держорганів та органів місцевого самоврядування. У Положенні «Про індекс довіри населення» пояснюється, що цей індекс – узагальнений показник динаміки зміни масових настроїв суспільства, що віддзеркалює ставлення населення до діяльності держорганів та органів місцевого самоврядування.

Індекс довіри дозволяє оцінити особисту задоволеність громадянина діяльністю держорганів та органів місцевого самоврядування Киргизії, а також задоволеність населення послугами держорганів та місцевого органів самоврядування. «Індекс довіри населення» та формат звітності держорганів перед населенням було представлено 1 грудня 2013 року на «круглому столі» фахівцями Національного інституту стратегічних досліджень.

Індекс довіри населення будується на основі регулярних опитувань громадян Киргизії в віці від 18 до 75 років за стандартною репрезентативною вибіркою у 3000-6000 осіб з усіх 7 областей і міст Бішкека та Оша. Опитування та оброблення даних проводяться Нацстаткомом 4 рази на рік наприкінці кожного кварталу. На основі результатів опитування Національний інститут стратегічних досліджень Киргизії готує дослідний звіт.

Також відповідно до Закону КР «Про державну мову Киргизької Республіки» за недотримання або неналежне виконання Закону про державну мову (за незнання мови чиновниками) стягуються штрафи. Так, для посадових осіб (керівників організацій) він становить від 50 до 100 «розрахункових показників» (від 5 тис. до 10 тис. сомів, приблизно 800-1600 грн.). У разі повторного порушення розмір штрафу для посадових осіб буде до 500 «розрахункових показників» (тобто близько 8000 грн.). Цей Закон передбачає також проведення іспитів на знання киргизької мови для осіб, охочих вступити на державну службу⁴⁹⁶.

Таким чином, як свідчить аналіз, у політичній сфері Киргизстан дотримується послідовного курсу на незалежність, проте проглядається тенденція до становлення авторитарного режиму. Нова Конституція країни чітко визначає повноваження законодавчих органів, глав держав, урядів, судової влади та наділяє органи місцевого самоврядування широкими повноваженнями. Основний Закон Киргизької Республіки широко декларує права, свободи громадян, вільні умови діяльності інститутів громадянського суспільства. Проте практична реалізація цих декларацій суттєво розходиться з теорією. Західні експерти відзначають істотні відхилення реального політичного життя від цивілізованих норм демократії. Можемо зробити висновок, що Республіка Киргизстан на етапі свого розвитку перебуває на шляху формування нової політичної системи, розбудови демократичного суспільства та проведення політичних, економічних і соціальних реформ.

2.7.4. Таджикистан

Республіка Таджикистан (РТ), як й інші середньоазійські республіки, починаючи з 1991 року (з початку новітньої ери державної незалежності), переживає серйозні економічні та політико-ідеологічні трансформації. Процес переходу від тоталітарного режиму до демократичного є складним і довготривалим, особливо, коли на нього впливають певні національні, історичні та релігійні особливості. Часто проміжною «зупинкою» цього процесу є авторитаризм центральної влади і посилення її впливу на формування місцевих органів управління, загалом на місцеву демократію. Україна, як і всі країни пострадянського простору, тяжко проходить цей шлях. І його особливістю теж є певні авторитарні риси становлення демократії і державності загалом. Проте слід наголосити на революційному процесі зміни ідеологій та свідомості громадян Української держави, що підтверджується і Революцією Гідності, й результатами останніх виборів як до парламенту, так і до органів місцевого

⁴⁹⁶ Закон Кыргызской Республики «О государственном языке Кыргызской Республики» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=47250.

самоврядування. Крім того, відзначаємо посилену заполітизованість і громадську активність українців на фоні «застиглих» процесів економічних реформ та реформи державного управління. Тому, вивчаючи досвід пострадянських країн, маємо за мету дослідити наявність спільних рис і певних особливостей у становленні місцевої демократії на пострадянському просторі. Уважається, що риси традиціоналізму та консерватизму властиві країнам азійського регіону. Тому для дослідження ми обрали країну, яка має споріднені історико-етнічні корені з Афганістаном, що нині теж переживає фундаментальні зміни в державному будівництві⁴⁹⁷.

Дослідження зарубіжного досвіду розвитку місцевого самоврядування є одним з прикладних напрямів розвитку науки державного управління. Завдяки цим дослідженням політики, науковці, практики в змозі розробляти механізми, системи публічного управління на основі узагальнення та аналізу наявного досвіду, що ефективно спрацьовує, а не робити «чергові експерименти над країною». Процеси становлення місцевої демократії в країнах пострадянського простору є предметом дослідження фахівців з державного управління, практиків місцевого самоврядування (особливо у РТ) серед яких Аміджанов Б., Асадуллаєв І., Асроров І., Ворона П., Дадажонов М., Джалілов М., Достієв А., Дубанаєв Б., Іомов А., Камінська Н., Каримов Ш., Куйбіда В., Раджабов З., Сайфідінов А., Ткачук А., Толкованов В., Хамідов Х., Чихладзе Л. та ін.

У центрі уваги дослідників знаходяться питання демократичної трансформації систем місцевого самоврядування, їх місце в системі публічної влади країн, особливості формування адміністративно-територіального устрою, систем місцевих виборів, та особливості функціонування базових територіальних одиниць^{498, 499}. У центрі уваги багатьох науковців питання функцій та повноважень органів місцевого самоврядування цих країн, питання правової, організаційної та фінансової автономії^{500, 501, 502}. Водночас у працях дослідників відсутній повний системний аналіз стану місцевого

⁴⁹⁷ Аміджанов Б. С. Становление и развитие органов местного самоуправления в Республике Таджикистан [Текст]: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Б. С. Аміджанов. - М.: АУ МВД России, 2009. - 24 с.

самоврядування та особливостей системи місцевих виборів у кожній з країн, у т.ч. порівняно з іншими країнами пострадянського простору та з Європейською Хартією місцевого самоврядування.

Дослідник Б. Аміджанов, який вивчав становлення і розвиток органів місцевого самоврядування в РТ, стверджує, що формування оптимальної, ефективно діючої структури влади в Таджикистані – завдання дуже складне, і воно не може бути вирішене ухваленням одного закону або виданням кількох Указів Президента РТ. Це – багатоплановий і багатоцільовий процес досить тривалого розвитку органів публічної влади і управління в Республіці як на центральному, так і на місцевому рівнях, в основу якого має бути покладено демократичні принципи місцевого самоврядування, сформульовані з урахуванням світового досвіду. Саме тому потрібна чітка Концепція реорганізації системи органів місцевої влади та самоврядування в РТ, включаючи махаллінські комітети, органи громадської самодіяльності та взаємодопомоги населення, а також традиційні інститути організації життя з визначенням їх конкретного місця в цій системі з розмежуванням їх повноважень. Нагальною є потреба, на думку Б. Аміджанова, «розроблення і ухвалення не просто нового закону (або законів) про місцеву владу і самоврядування, а концептуально нового закону (законів), заснованого на принципі економічної децентралізації й розмежування предмета регулювання (поділу повноважень):

⁴⁹⁸ Дэвис Мерелин. Характеристика децентрализации местного самоуправления [Текст] / Мерелин Дэвис // Местное самоуправление в Таджикистане: проблемы и пути их решения. Матер. республ. научно-практ. конференции 17-18 декабря 2003 г. -Душанбе, 2004. С. 29.

⁴⁹⁹ Сайфиддинов А. А. Становление и развитие избирательного права в Таджикистане: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Сайфиддинов А. А.; -Академия управления МВД России. - М., 2002. -18 с.

⁵⁰⁰ Амирбеков К. И. Юридическая защита местного самоуправления, ответственность его органов и должностных лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Амирбеков К.И. – М.: МГУ, 2001. - 22 с.

⁵⁰¹ Дубанаев Б. С. Местное самоуправление – основа демократии / Дубанаев Б.С./ Бишкек, 2000. – С. 7.

⁵⁰² Закон Республики Таджикистан «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в РТ» от 23.02.1991 г. // Ведомости ВС РТ, 1991 г., №8. – С. 144.

– між центральними і місцевими органами влади;
– між представницькими і виконавчими органами на місцях;
– між обласними і районними (міськими) місцевими органами влади (при цьому найбільш невизначеним і неконкретним у своєму правовому статусі і функціях, здійсненні повноважень у системі місцевих органів влади залишається обласний рівень та, за певним винятком, рівень Гірсько-Бадахшанської автономної області РТ (ГБАО);
– між органами місцевої влади та самоврядування з визначенням статусу та системи місцевих органів самоврядування»⁵⁰³.

На думку багатьох таджицьких дослідників, в умовах становлення і розвитку системи місцевого самоврядування гласність, інформованість населення про повсякденну діяльність муніципальних органів має стати нормою життєдіяльності всіх сформованих місцевим співтовариством органів як місцевого, так і *територіально-громадського самоврядування*. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування повинні регулярно вивчати громадську думку, ураховуючи її у вирішенні проблемних питань місцевого життя^{504, 505, 506, 507, 508, 509, 510}.

⁵⁰³ Амиджанов Б. С. Становление и развитие органов местного самоуправления в Республике Таджикистан [Текст]: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Б. С. Амиджанов. - М.: АУ МВД России, 2009. - 24 с.

⁵⁰⁴ Там само.

⁵⁰⁵ Амирбеков К. И. Юридическая защита местного самоуправления, ответственность его органов и должностных лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Амирбеков К.И. – М.: МГУ, 2001. - 22 с.

⁵⁰⁶ Асроров И. А. Необходимость совершенствования управления в сельских джамоатах [Текст] / И. А. Асроров // Местное самоуправление в Таджикистане: проблемы и пути их решения. Матер. республ. научно-практ. конференции 17-18 декабря 2003 г. - Душанбе, 2004. С. 43-46.

⁵⁰⁷ Дубанаев Б. С. Местное самоуправление – основа демократии / Дубанаев Б.С./ Бишкек, 2000. – С. 7.

⁵⁰⁸ Имомов А. Конституционное право Республики Таджикистан. Учебник для юрид. вузов /А. Имомов - Душанбе, Изд-во Оли Сомон, 1997.

⁵⁰⁹ Каримов Ш. Т. Социальное партнерство НПО с органами местного самоуправления [Текст] / Ш. Т. Каримов // Местное самоуправление в Таджикистане: проблемы и пути их решения. Матер. республ. научно-практ. конференции 17-18 декабря 2003 г. - Душанбе, 2004. С. 95-100.

⁵¹⁰ Сайфиддинов А. А. Становление и развитие избирательного права в Таджикистане: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Сайфиддинов А. А.; -Академия управления МВД России. -М.,2002. - 18 с.

Особливості побудови системи місцевого самоврядування країни чітко визначено Конституцією РТ та системою конституційного права, у т.ч. і конституційними законами РТ. Виходячи з цього, на сучасному етапі розвитку державності *місцеве самоврядування РТ базується на таких засадничих законах країни*: Конституція РТ⁵¹¹, «Про органи самоврядування у селищах і на селі»⁵¹², «Про вибори депутатів у місцеві Маджліси народних депутатів», «Про місцеві органи державної влади»⁵¹³, «Про місцеве самоврядування і місцеве господарство у РТ»⁵¹⁴, «Про статус народних депутатів обласного, міського і районного Маджлісів народних депутатів»⁵¹⁵.

Аналіз цих законів дає нам можливість стверджувати, що держава визнає місцеве самоврядування як необхідний елемент демократичної організації суспільства. У Главі VI Конституції РТ закріплено конституційні гарантії на розвиток самоврядування як представницької влади: «Стаття 77. Органом місцевої представницької влади в областях, містах і районах є маджліс народних депутатів, яким керує голова. Термін повноважень маджлісу народних депутатів 5 років. Маджліс народних депутатів затверджує місцевий бюджет і звіт з його виконання, визначає шляхи соціально-економічного розвитку місцевості, місцеві податки і платежі відповідно до закону, визначає особливості управління і володіння комунальною власністю, здійснює інші повноваження, що визначаються Конституцією і законами»^{516, 517, 518}.

⁵¹¹ Конституция Республики Таджикистан (с изменениями и дополнениями). – Душанбе, 2005. - 86 с. (на тадж., русск. и англ. языках).

⁵¹² Закон Республики Таджикистан «Об органах самоуправления в поселке и на селе» от 01.12.1994 г. // Ведомости ВС РТ, 1994 г., № 23-24, ст. 450. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://municipalkg.narod.ru/interlaw/tadjcelo.htm>

⁵¹³ Каримов Ш. Т. Социальное партнерство НПО с органами местного самоуправления [Текст] / Ш. Т. Каримов // Местное самоуправление в Таджикистане: проблемы и пути их решения. Матер. респуб. научно-практ. конференции 17-18 декабря 2003 г. – Душанбе, 2004. С. 95-100.

⁵¹⁴ Закон Республики Таджикистан «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в РТ» от 23.02.1991 г. // Ведомости ВС РТ, 1991 г., №8. – С. 144.

⁵¹⁵ Закон Республики Таджикистан «О статусе народных депутатов областного, городского и районного Маджлисов народных депутатов» от 12.12.1996 г. // Ахбори МО РТ, 1996 г., № 23. – С. 348.

Уважаємо, що з метою забезпечення органів місцевого самоврядування досить стабільним фінансовим ресурсом, парламентом РТ має бути ухвалено нові законодавчі акти про бюджетну основу органів місцевого самоврядування, що сприяли б забезпеченню фінансово-економічної гарантії діяльності органів місцевого самоврядування⁵¹⁹.

Особливістю таджицького самоврядування є те, що представницьку і виконавчу владу відповідних адміністративно-територіальних одиниць очолює один голова. Його призначає та звільняє Президент, представляючи на затвердження відповідного маджлісу народних депутатів. Голова ж області, району чи міста відповідальний перед вищим виконавчим органом і відповідним маджлісом народних депутатів (стаття 78 Конституції РТ)⁵²⁰ (рис. 2.7.5).

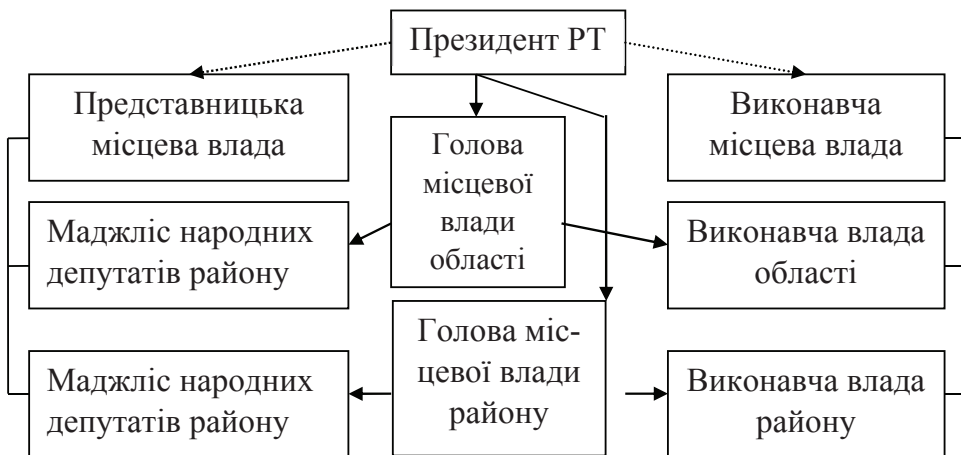


Рис. 2.7.5 Особливості централізованої організації місцевої влади Таджикистану

⁵¹⁶ Конституционный Закон Республики Таджикистан «О выборах депутатов в местные Маджлисы народных депутатов» от 10.12.1999 г. //Ахбори МО РТ, 1999 г., № 12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mmk.tj/ru/legislation/legislation-base/constitutional-laws/>.

⁵¹⁷ Конституционный закон Республики Таджикистан «О местных органах государственной власти» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.medt.tj/documents/main/normativno-pravovie-akti/zakonodatelnie-akti/ru/02503-ru.pdf>.

⁵¹⁸ Конституция Республики Таджикистан (с изменениями и дополнениями). – Душанбе, 2005, 86 с. (на тадж., русск. и англ. языках).

Під місцевим самоврядуванням, відповідно до вищеназваного Закону, розуміється система організації діяльності населення для самостійного й під свою відповідальність вирішення питань місцевого значення безпосередньо або через обрані ним органи згідно із законодавством РТ. Органи місцевого самоврядування вирішують питання, віднесені до їх компетенції, безпосередньо або через своїх представників⁵²¹. Юридично, виходячи з конституційних норм країни, місцеве самоврядування тут носить виключно державницький характер і є місцевими представницькими органами державної влади. До них належать – маджліси народних депутатів ГБАО, області, м. Душанбе, міст та районів. Вони обираються виборцями автономної області, областей, м. Душанбе, міст, районів (табл. 2.7.3). Ці маджліси в межах своїх повноважень вирішують питання місцевого значення У Конституційному законі РТ «Про місцеві органи державної влади» в статті 6 «Відношення органів державної влади з органами самоврядування селища та села» йдеться про те, що «місцеві органи державної влади сприяють органам самоврядування селища і села у виконанні своїх функцій і відповідно до нормативно-правових актів РТ надають їм фінансову й економічну допомогу. Місцеві органи державної влади можуть покласти деякі свої повноваження на органи самоврядування селища і села».

На підставі аналізу системи місцевого самоврядування, яка склалась у РТ, можна стверджувати, що для країни є найбільш доцільною дворівнева система: *перший рівень* – первинні ланки (село, селище, місто); *другий рівень* – територіальні об'єднання місцевих співтовариств (район). Область повинна бути виключена з системи місцевого самоврядування, оскільки вона в умовах РТ є адміністративно-територіальною одиницею для проведення регіональної політики щодо здійснення державного управління на місцях та забезпечення відповідності національних і місцевих інтересів. Тому на рівні області доцільно здійснювати місцеве управління, яке повинне носити суто адміністративний характер.

Таблиця 2.7.3

*Особливості місцевого самоврядування
Республіки Таджикистан*

Адміністративно-територіальні одиниці	Органи місцевого самоврядування	Кількість депутатів в ОМС	Система місцевих виборів
ГБАО, Согдійська, Хатлонська області, 17 міст, 62 райони (уключаючи 13 районів республіканського підпорядкування), 55 селищ і 368 сільських <i>джамоати</i>	Обласний, районний, міський <i>мад-жліси</i> народних депутатів; <i>джа-моати</i> (як колишні сільради, а нині громади сіл) та окремі <i>деха</i> (села), <i>махалля</i>	ГБАО, інші області, м. Душанбе – до 70, а в містах і районах республіки – до 40 осіб. Склад <i>джамоати</i> встановлює керівник міста чи району	Мажоритарна система виборів через висунення політичними партіями й самовисування. Представники органів державної влади, «силовики» не можуть бути одночасно депутатами

На думку науковців, *принцип поділу влади* на муніципальному рівні може не застосовуватися аж до суміщення посади голови *мад-жлісу* з посадою керівника органу виконавчої влади (Хукуматом). Структура органів місцевого самоврядування відповідно до Конституції РТ повинна визначатися населенням (місцевим співтовариством) самостійно⁵²².

Поки ринкові механізми економіки не почали ефективно функціонувати і поки не склалися істинно демократичні механізми формування влади, у законодавчому порядку слід сформувати на

⁵¹⁹ Девіс Мерелін. Характеристика децентралізації місцевого самоуправління [Текст] / Мерелін Девіс // Местное самоуправление в Таджикистане: проблемы и пути их решения. Матер. республ. научно-практ. конференции 17-18 декабря 2003 г. – Душанбе, 2004. С. 29.

⁵²⁰ Конституція Республіки Таджикистан (с изменениями и дополнениями). – Душанбе, 2005, 86 с. (на тадж., русск. и англ. языках).

⁵²¹ Чихладзе Л. Т. Місцеве самоврядування та місцеве управління зарубіжних країн та держав – учасників СНД. Порівняльно-правовий аналіз / Л. Т. Чихладзе – М.: Нота-бене, 2005

первинних рівнях – представницькі та виконавчі органи влади і наділити їх правом самостійно формувати власний бюджет, управляти переданою їм частиною комунальної власності і самостійно (у межах закону) вишукувати кошти для формування бюджету, тим самим ефективно вирішувати питання місцевого значення.

Вибори до маджлісів народних депутатів ГБАО, областей, м. Душанбе, міст і районів проводяться в територіальних одномандатних виборчих округах на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні терміном на 5 років⁵²³. Голова місцевого маджлісу хоча і подається на посаду Президентом РТ, проте має бути обов'язково депутатом і підтриманим депутатським загалом маджлісу. У своїй діяльності він підзвітний як Президенту, так і маджлісу. Маджліс двома третинами голосів має право висловити недовіру голові відповідно району, області чи міста. Керівники місцевих структур центральних виконавчих органів державної влади призначаються головами маджлісу за погодженням з їх вищими керівниками та з обов'язковим затвердженням маджлісом відповідно області, району чи міста (рис. 2.7.6).

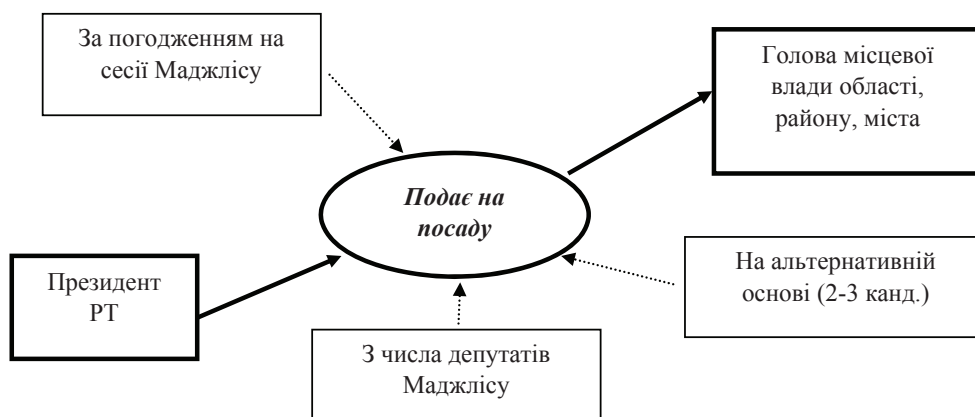


Рис. 2.7.6 Механізм (процедура) «обрання» керівника місцевої влади у Республіці Таджикистан

⁵²² Амиджанов Б. С. Становление и развитие органов местного самоуправления в Республике Таджикистан [Текст]: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Б. С. Амиджанов. - М.: АУ МВД России, 2009. - 24 с.

⁵²³ Сайфиддинов А. А. Становление и развитие избирательного права в Таджикистане: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Сайфиддинов А. А.; -Академия управления МВД России. -М.,2002. -18 с.

Відповідно до статті 26 Закону про вибори кандидатами в депутати висуваються громадяни, які володіють державною мовою і працюють або проживають на території відповідної області, міста чи району. Важливо, що члени Уряду РТ, судді, прокурори, керівники центральних виконавчих органів державної влади та їхні заступники, керівники територіальних структур центральних виконавчих органів державної влади та їхні заступники, а також керівники місцевих виконавчих структур органів державної влади одночасно не можуть бути депутатами відповідних місцевих маджлісів народних депутатів. Вони можуть реєструватися як кандидати, проте за умови подання ними заяви про звільнення від займаної посади в разі обрання депутатом. Діячі релігійних організацій підлягають реєстрації кандидатами після відставки з посади. *Не мають права бути кандидатами в депутати місцевих маджлісів:*

– визнані судом недієздатними або за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі або перебувають в установах примусового лікування за рішенням суду;

– військовослужбовці Збройних Сил, інших військ і військових формувань, міністерств і відомств, у яких Законом передбачено військову службу, особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, митних органів та Агентства з контролю за наркотиками при Президентові РТ;

– громадяни, засуджені за вчинення тяжких та особливо тяжких умисних злочинів, незалежно від закінчення строку і зняття судимості та громадяни, з яких не знято судимість;

– громадяни, підозрювані органами дізнання та слідства, а також ті, що перебувають у розшуку за злочини проти основ конституційного ладу і безпеки держави або інші тяжкі і особливо тяжкі злочини, за винятком учасників військово-політичного протистояння, щодо яких застосовано амністію⁵²⁴.

⁵²⁴ Конституционный Закон Республики Таджикистан «О выборах депутатов в местные Маджлисы народных депутатов» от 10.12.1999 г. //Ахбори МО РТ, 1999 г., № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mmk.tj/ru/legislation/legislation-base/constitutional-laws/>.

Обраним вважається кандидат у депутати місцевого маджлісу народних депутатів, який отримав на виборах більше половини голосів виборців, що взяли участь у голосуванні. Законодавство гарантує кандидатам у депутати й умови для виборчої діяльності, у т.ч. збереження оплати на робочому місці під час агітації, право кандидата в депутати після його реєстрації на безоплатний проїзд всіма видами державного пасажирського транспорту (за винятком таксі) в межах відповідного виборчого округу. Кандидат у депутати, який проживає за межами виборчого округу, користується таким же правом проїзду до виборчого округу і повернення до місця проживання.

Кандидата в депутати місцевих маджлісів народних депутатів не може бути притягнуто до кримінальної відповідальності, заарештовано чи піддано заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, без згоди відповідної обласної, міської, районної виборчої комісії, за винятком його затримання на місці скоєння злочину⁵²⁵.

Органом самоврядування селищ та сіл Республіки є джамоати. Порядок їх утворення, повноваження та діяльність регулюється Законом⁵²⁶. Відповідно до статей 1-2 цього Закону «органами самоврядування в селищі та селі є відповідно джамоати-шахрак і джамоати-дехоті. Джамоати сприяють реалізації права громадян на участь в управлінні справами суспільства і держави, об'єднують їх з метою вирішення соціальних і господарських завдань на своїй території, найбільш важливих питань, що безпосередньо зачіпають інтереси населення, а також сприяють органам державної влади у виконанні Конституції і законів РТ, актів Президента, Маджліс Олі (парламенту), Уряду РТ та рішень відповідних маджлісів народних депутатів та їхніх голів. Джамоати утворюються за територіальним принципом»⁵²⁷.

⁵²⁵ Там само.

⁵²⁶ Закон Республіки Таджикистан «Об органах самоуправления в поселке и на селе» от 01.12.1994 г.// Ведомости ВС РТ ,1994 г., № 23-24, ст. 450. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://municipalkg.narod.ru/interlaw/tadjcelo.htm>.

⁵²⁷ Асроров И. А. Необходимость совершенствования управления в сельских джамоатах [Текст] / И. А. Асроров // Местное самоуправление в Таджикистане: проблемы и пути их решения. Матер. республ. научно-практ. конференции 17-18 декабря 2003 г. - Душанбе, 2004. С. 43-46.

Основною формою здійснення місцевого самоврядування джамоати громадян є збори представників, у яких беруть участь громадяни, що досягли 18-річного віку і постійно проживають на цій території. Це яскравий приклад форми прямої демократії, що склалась історично на етнічній основі. Джамоати скликається головою за погодженням з відповідним маджлісом народних депутатів або головою міста, району в міру потреби, але не рідше 2-х разів на рік. Джамоати може бути скликаний також маджлісом народних депутатів, головою міста, району чи за ініціативою не менше однієї третини громадян, які мають право брати участь у джамоати. До джамоати-шахрак делегуються представники від вулиць, махалля, інших територіальних утворень, що знаходяться у його віданні; до джамоати-дехоті – представники відповідних сіл. Норми представництва і порядок делегування встановлюються міським, районним маджлісом народних депутатів або головою міста, району (рис. 2.7.7).

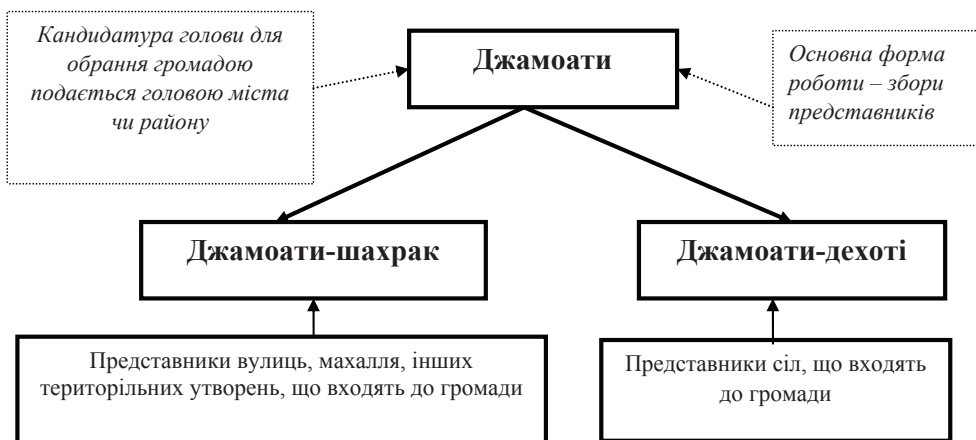


Рис. 2.7.7 Особливості сільської територіальної громади Республіки Таджикистан – джамоати

Голова джамоати обирається джамоати за поданням кандидатури головою відповідного міста чи району. Чисельний склад заступників голови джамоати встановлюється головою міста, району. Заступники голови та секретар джамоати обираються за поданням голови джамоати. Голова джамоати, його заступники та секретар

уважаються обраними, якщо за них подано більше половини голосів присутніх. Голова, заступники голови та секретар джамоати обираються строком на 5 років^{528, 529}.

Одним з органів самоорганізації населення РТ та інших середньоазійських держав є махалля. *Махалля* (дослівний переклад) – квартал, район міста, мікрорайон, зазвичай приватний сектор, заселений жителями однієї національності (найчастіше корінної) або сусідська громада. Як правило, махалля в Узбекистані, Таджикистані та Киргизії – це орган місцевого самоврядування, функцію якого пов'язано з контролем за соціальним захистом та соціальним забезпеченням найбідніших верств населення в окремо взятому мікрорайоні. *Махаллінський комітет* допомагає мешканцям махаллі з організацією свят, весіль, похорон, та в разі потреби надає допомогу незаможним або самотнім людям похилого віку. Часто під махалля розуміють місцеву раду в мусульманських країнах⁵³⁰.

У середньоазійських країнах пострадянського простору (Узбекистані, Казахстані, Таджикистані тощо), та й в Україні сформувалася змішана система місцевого самоврядування, де на рівні області, району, міста діють органи державної влади, а місцеве самоврядування здійснюється як прямими, так і представницькими формами реалізації народовладдя^{531, 532}.

⁵²⁸ Асроров И. А. Необходимость совершенствования управления в сельских джамоатах [Текст] / И. А. Асроров // Местное самоуправление в Таджикистане: проблемы и пути их решения. Матер. республ. научно-практ. конференции 17-18 декабря 2003 г. - Душанбе, 2004. С. 43-46.

⁵²⁹ Закон Республики Таджикистан «Об органах самоуправления в поселке и на селе» от 01.12.1994 г.// Ведомости ВС РТ, 1994 г., № 23-24, ст. 450. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://municipalkg.narod.ru/interlaw/tadjcelo.htm>.

⁵³⁰ Каримов Ш. Т. Социальное партнерство НПО с органами местного самоуправления [Текст] / Ш. Т. Каримов // Местное самоуправление в Таджикистане: проблемы и пути их решения. Матер. респуб. научно-практ. конференции 17-18 декабря 2003 г. - Душанбе, 2004. С. 95-100.

⁵³¹ Сайфиддинов А. А. Становление и развитие избирательного права в Таджикистане: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Сайфиддинов А. А.; -Академия управления МВД России. -М., 2002. -18 с.

⁵³² Чихладзе Л. Т. Місцеве самоврядування та місцеве управління зарубіжних країн та держав – учасників СНД. Порівняльно-правовий аналіз / Л. Т. Чихладзе - М.: Нота-бене, 2005.

Дослідники місцевого самоврядування пострадянських країн виокремлюють певні особливості його розвитку в середньоазійських країнах (у т.ч. і в Таджикистані), що можна виділити як *трансформаційні*:

– у країнах визнається місцеве самоврядування як необхідний елемент демократичної організації суспільства;

– у цих країнах існує принципова відмінність місцевого управління як інституту держави і місцевого самоврядування як інституту суспільства;

– досвідом розвитку середньоазійських республік вироблено специфічні форми місцевого самоврядування, що історично склалися та відрізняються від західних схем;

– системи місцевого самоврядування республік Середньої Азії суттєво відрізняються від систем інших пострадянських країн рівнем імплементації Європейської Хартії місцевого самоврядування⁵³³, ⁵³⁴.

Слід зазначити, що й практики, і науковці звертають увагу на потребу на рівні законодавчої влади Республіки ухвалення єдиного комплексного Закону (або Кодексу) про всю систему місцевих органів влади і самоврядування, або у вигляді декількох взаємопов'язаних законів, *а саме*:

- а) про місцеву владу;
- б) про територіальні органи місцевого самоврядування;
- в) про фінансові основи місцевого самоврядування;
- г) про розмежування повноважень і делегування державних функцій органам місцевого самоврядування⁵³⁵.

Створення повноправних органів місцевого самоврядування – завдання безсумнівно важливе для місцевих спільнот РТ насамперед, проте при цьому *слід ураховувати низку обставин*:

⁵³³ Дубанаев Б. С. Местное самоуправление – основа демократии / Дубанаев Б.С./ Бишкек, 2000. С. 7.

⁵³⁴ Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. Навч. посібник /Н. В. Камінська - К: КНТ, 2010. - 232 с.

⁵³⁵ Дэвис Мерелин. Характеристика децентрализации местного самоуправления [Текст] / Мерелин Дэвис // Местное самоуправление в Таджикистане: проблемы и пути их решения. Матер. республ. научно-практ. конференции 17-18 декабря 2003 г. -Душанбе, 2004. С. 29.

- конкретно уточнити правову природу органів місцевого самоврядування РТ;
- затвердити державні гарантії самостійної діяльності органів місцевого самоврядування;
- забезпечити організаційну, фінансово-економічну самостійність муніципальних органів у межах власних повноважень;
- закріпити в законах РТ, а потім конкретизувати в статутах місцевих співтовариств чітке розмежування функцій і повноважень як між представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування, так і між їх рівнями, а також між органами державної влади та місцевим самоврядуванням;
- установити ефективні механізми взаємодії між вищеназваними органами;
- законодавчо визначити статус муніципальної служби та статус муніципальних службовців. Запровадження цих змін потребує додаткових досліджень у напрямку визначення механізмів та їх змісту, особливо на відповідність демократичним принципам.

Проведений аналіз систем державної влади і місцевого самоврядування Республіки Таджикистан показує достатньо суперечливу картину трансформаційних процесів, які відбуваються в Республіці, що свідчить про процеси боротьби між різними напрямками пропозицій (ідеологій) трансформаційного розвитку держави. Слід наголосити на потребі збереження (відновлення) національних традицій функціонування сільських громад. Нині говорити про повну імплементацію європейських самоврядних традицій у РТ ще зарано, водночас трансформаційні політичні процеси тут проходять досить динамічно.

2.7.5. Туркменістан

Органи місцевого самоврядування в країнах пострадянської Середньої Азії, як правило, створюються з урахуванням історичних, національно-етнічних, економічних, екологічних та регіональних особливостей. У Туркменістані громадське самоврядування туркменських племен діяло ще з кінця XVIII ст. М.О. Хаїтов наголошує, що «сільська громада була незалежною і самостійною ланкою суспільної організації». Як показує історія національної державності, місцеве самоврядування – одна з історично сформованих традиційних форм демократії туркменського народу. Зокрема, туркмени за період з I до XIII ст. утворили понад 70 держав, кожна з яких відрізнялася самобутньою системою влади і управління. Серед них зустрічаються і такі, що досягли свого найвищого розквіту (ренесансу), були могутніми державами і проіснували тривалий час (наприклад, 1040 р. – Сельджукська, 1380 р. – Кара-Коюнлу). Наприкінці XVIII ст. і на початку XIX ст. на території Туркменістану діяло общинне самоврядування туркменських племен. Основним органом громадського самоврядування в туркменів був виборний орган, що іменувався *маслахатом*. На засіданнях маслахатів вирішувалися практично всі найважливіші питання, що стосувалися громад і в цілому населення. Таким чином, саме через діяльність сільських громад – органів общинного самоврядування здійснювалися функції держави»⁵³⁶. У новітній історії молодій незалежній Туркменській державі туркмени намагаються відновити і зберегти давні історичні традиції самоорганізації і самоврядування.

Проте нині місцеве самоврядування Республіки Туркменістан (РТ), на відміну від інших середньоазійських республік, лише відроджується як демократична інституція країни, але в той же час має свої національні особливості, які налічують сотні років і які нині закріплюються в новій системі місцевої влади. З проголошенням державної незалежності країни розпочалися принципи і докорін-

⁵³⁶ Хаїтов М.О. Местное самоуправление в Туркменистане: теория и практика / М.О. Хаїтов // Конституционное и муниципальное право. – 2011. - № 4. – С. 71 – 77.

ні зміни старої радянської системи рад, що за своєю суттю була недемократичною і репресивною, проте впроваджувалися вони дуже мляво й із збереженням багатьох радянських політичних атавізмів. І нині країна лише на початку шляху великих перетворень, що стало можливим після закінчення ери правління «Великого Туркменбаші». Зміни стали динамічнішими.

Законодавчу базу місцевого самоврядування РТ достатньо напрацьовано. У Конституції РТ міститься спеціальний Розділ IV «Місцеве самоврядування» (статті 84-88). На думку відомого туркменського вченого М Хаїтова, це означає, «що в Республіці місцевому самоврядуванню надається важливе значення, воно розглядається як ефективний демократичний інструмент народної влади»⁵³⁷. Конституційне визнання місцевого самоврядування свідчить про те, що РТ формально повністю дотримується рекомендації Європейської Хартії місцевого самоврядування⁵³⁸, ухваленою Радою Європи 1985 року. Положення статті 2 Хартії – «Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в конституції» – отримали свою реалізацію в Основному законі Туркменістану.

Слід зазначити, що Розділ IV «Місцеве самоврядування» розміщено відразу після Розділу III «Система органів влади та управління» (Глави I-V, статті 48-83). *Це пояснюється такими причинами:*

по-перше, місцеве самоврядування не входить до системи органів державної влади;

по-друге, місцеве самоврядування складає одну з основ конституційного устрою Туркменістану і виражає його демократичну природу;

по-третє, самостійний розділ «Місцеве самоврядування» наголошує на важливій ролі самоврядування у вирішенні питань місцевого значення;

⁵³⁷ Там само.

⁵³⁸ Європейська Хартія місцевого самоврядування. Міжнародний документ від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036

по-четверте, місцеве самоврядування являє собою особливу форму децентралізації державного управління⁵³⁹.

Місцеве самоврядування в Республіці здійснюється на рівні міст, селищ, сіл, що входять до складу районів (*етрапів*). У самих же районах (*етрапах*), так само як і в *веляятах* (областях), діють представницькі органи державної влади – *халк маслахати*, що обираються населенням⁵⁴⁰. Виконавчі функції виконують *хякіми* (глави адміністрацій) *етрапів, веляятів*, які призначаються Президентом держави. Представницький орган місцевого самоврядування носить назву *генгеш* (множина – *генгеші*). Генгеш очолює виборний голова – арчин, що теж підпорядковується *хякіму*. Отже, уся виконавча влада, включаючи виконавчі органи місцевого самоврядування обласного та районних рівнів, рівня громад (у ТР – представницькі органи державної влади) підпорядковано винятково Президенту держави (через інститут *хякіма*), що визначає таку систему місцевого самоврядування як централізовану.

Основа місцевого самоврядування в Туркменістані згідно з конституційним положенням складають *генгеші* – представницькі органи народної влади на території міст, селищ, сіл. Вони обираються громадянами безпосередньо строком на 3 роки. Конституційна формула при цьому наголошує на важливій властивості місцевого самоврядування – представницький його характер і незв'язаність їх один з одним з погляду адміністративної співпідпорядкованості. Водночас система місцевого самоврядування – це не держава в державі: вона глибоко інтегрована до загальної системи управління справами суспільства і держави. Місцеве самоврядування тісно взаємопов'язане з державними органами як по вертикалі, так і по горизонталі. Держава делегує окремі повноваження органам місцевого самоврядування.

Сьогодні *місцеве самоврядування РТ*, на думку дослідника М. Хаїтова, *характеризується такими рисами:*

⁵³⁹ Хаїтов М.О. Местное самоуправление в Туркменистане: теория и практика / М.О. Хаїтов // Конституционное и муниципальное право. – 2011. - № 4. – С. 71 – 77.

⁵⁴⁰ Закон Туркменистана «О веляятском Халк Маслахаты», принят Халк Маслахаты Туркменистана 25.10.2005 г., Ашхабад, газета «Нейтральный Туркменистан», 10.11.2005 г.

По-перше, місцеве самоврядування – самостійна система публічної влади населення, що не належить до державної організації.

По-друге, місцеве самоврядування становить одну з найважливіших демократичних засад державно-правового будівництва РТ. Водночас сучасна система місцевого самоврядування – одна з найважливіших конституційних форм участі громадян РТ в управлінні справами суспільства і держави, безпосередньо здійснювана шляхом формування відповідних її органів.

По-третє, основна мета місцевого самоврядування – представництво інтересів населення в державних органах (наприклад, про це свідчить склад Меджлісу, місцевих *халк маслахати*), громадських об'єднаннях, інших організаціях та їх захист. Воно діє в інтересах населення, несе відповідальність саме перед населенням, яке його сформувало.

По-четверте, органи місцевого самоврядування, як правило, створюються з урахуванням історичних, національно-етнічних, економічних, екологічних та регіональних особливостей. Місцеве самоврядування ґрунтується на принципах децентралізації⁵⁴¹.

По-п'яте, сучасне місцеве самоврядування наділене правами юридичної особи. Це зовсім не означає, що *генгеші* мають право здійснювати підприємницьку діяльність. Навпаки, їх діяльність повністю підпадає під поняття «непідприємницькі юридичні особи», яке сформульоване в статті 51 Цивільного кодексу РТ⁵⁴². Проте слід мати на увазі, що виключається підприємницька (комерційна) діяльність з метою отримання прибутку. У той же час можлива підприємницька діяльність допоміжного характеру, при цьому не змінюється характер непідприємницького юридичної особи. Основна діяльність *генгеш* усе-таки носить публічно-правовий характер.

Отже, сучасну систему місцевого самоврядування в Туркменістані утворюють «Генгеші та органи територіального громадського

⁵⁴¹ Хаитов М.О. Местное самоуправление в Туркменистане: теория и практика / М.О. Хаитов // Конституционное и муниципальное право. – 2011. - № 4. – С. 71 – 77.

⁵⁴² Гражданський кодекс Туркменістана [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://info.abad.com/zakonodatelstvo-turkmenistana/grazhdanskii-kodeks-turkmenistana.html>.

самоврядування» (стаття 85)⁵⁴³.

Відповідно до статті 1 Закону РТ «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Туркменістану, присвоєння найменувань і перейменування державних підприємств, організацій, установ та інших об'єктів»⁵⁴⁴, прийнятого Меджлисом 18 квітня 2009 р., кілька сіл, що об'єднались (чи вже об'єднані) між собою, утворюють *генгешлик*. Таким чином, низовою ланкою місцевого самоврядування в Туркменістані є *генгешлик* (аналог об'єднаної територіальної громади в Україні).

Аналіз національного законодавства і практики місцевого самоврядування в РТ дозволяє сформулювати *такі основні його функції*:

- 1) здійснення нормотворчої діяльності (ухвалення актів органами самоврядування – *генгешами, арчинами*);
- 2) володіння, користування і розпоряджання власністю, фінансовими ресурсами, що належать *генгешам*;
- 3) розроблення та затвердження власного бюджету;
- 4) благоустрій, забезпечення чистого утримання та розвитку підвідомчої території;
- 5) надання комплексу соціальних послуг населенню (видача довідок, інших документів, вчинення нотаріальних дій та ін.);
- 6) охорона громадського порядку;
- 7) боротьба за здоровий спосіб життя, боротьба з наркоманією та іншими антигромадськими негативними явищами.

Таким чином, на органи самоврядування покладається вирішення найважливіших питань місцевого значення – життєзабезпечення населення, створення комфортних умов для мешканців населених пунктів та громад. У той же час реалізацію функцій спрямовано на виконання головного завдання, що стоїть перед місце-

⁵⁴³ Конституція Туркменістана с изменениями, одобренными Меджлисом Туркменістана и принятыми Халк Маслахаты Туркменістана 25.10.2005 г., г.Ашхабад, газета «Нейтральный Туркменістан», 14.11.2005 г.

⁵⁴⁴ Закон Туркменістана «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Туркменістана, присвоения наименований и переименования государственных предприятий, организаций, учреждений и других объектов», принят Меджлисом 18.04.2009 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=27654.

вим самоврядуванням, – забезпечення комплексного економічного і соціального розвитку на своїй території.

Окремо слід зупинитися на статусі місцевого депутата – *члена генгешу*. Він мало чим відрізняється від роботи депутата місцевої ради в Україні. Відповідно до статті 17 Закону РТ «Про генгеш», член генгешу є правомочним представником виборців і виражає їхню волю та інтереси в генгеші. Його повноваження визначаються Конституцією РТ та Законом. Повноваження члена генгешу розпочинаються після прийняття генгешем рішення про їх визнання і закінчуються в день визнання повноважень членів генгешу нового скликання. Член генгешу здійснює свої повноваження на безоплатній основі. На час сесій генгешу, виконання доручення генгешу член генгешу звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням йому витрат, пов'язаних із здійсненням цієї діяльності за рахунок коштів місцевого бюджету.

Член генгешу підтримує тісний зв'язок з виборцями, регулярно інформує їх про виконання планів і програм економічного, соціального і культурного розвитку своєї території, бере участь в організації і контролі виконання рішень генгешу, вивчає громадську думку, потреби і запити населення, вносить пропозиції в генгеш.

Повноваження члена генгешу припиняються достроково за рішенням генгешу, ухваленому в зв'язку з набранням законної сили обвинувального вироку суду, у зв'язку з особистою заявою, у разі втрати громадянства РТ, виїзду на місце постійного проживання за межі РТ. Повноваження також припиняються достроково в разі скасування генгешу через зміну адміністративно-територіального устрою. Члена генгешу, який не виправдав довір'я виборців, може бути відкликано відповідно до Закону «Про вибори членів Генгешів»⁵⁴⁵. Члена генгешу не може бути звільнено з роботи чи служби за ініціативою адміністрації або переведено в порядку дисциплінарного стягнення на нижче оплачувану роботу (пониження на посаді) без попередньої згоди генгешу.

⁵⁴⁵ Закон Туркменістана «О выборах членов Генгешей», принят Халк Маслахаты Туркменістана 25.10.2005 г., Ашхабад, газета «Нейтральный Туркменістан», 08.11.2005 г.

Притягнення члена *генгешу* до кримінальної відповідальності, узяття його під варту або застосування до нього заходів адміністративного стягнення застосовуються лише з попередньої згоди генгешу.

Кожний *генгеш* утворюється самостійно і в межах своїх повноважень на підвідомчій території діє самостійно. Відповідно до статті 86 Конституції *генгеші* визначають основні напрями економічного, соціального та культурного розвитку своїх територій; формують і затверджують бюджет і складають звіт про його виконання; установлюють місцеві збори та порядок їх справляння; визначають заходи щодо раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища, вирішують інші питання, віднесені законом до їх компетенції. Більш детально повноваження *генгешу* визначено в Законі Туркменістану «Про *генгеші*» від 25 жовтня 2005 р.⁵⁴⁶, зокрема, згідно із статтею 14 зазначеного Закону *до компетенції генгешів належать:*

- 1) визнання повноважень членів *генгешу* та їх дострокове припинення у випадках, передбачених законодавством;
- 2) обрання *арчина* (глави), секретаря *генгешу*, звільнення їх з посади;
- 3) затвердження витрат на утримання апарату *генгешу*;
- 4) розгляд звітів про роботу *арчина*, а також інформування членів *генгешу* про виконання ними своїх обов'язків;
- 5) скасування розпоряджень *арчина*;
- 6) ухвалення рішень про проведення місцевого референдуму;
- 7) визначення основних напрямків економічного, соціального та культурного розвитку своєї території;
- 8) затвердження місцевого бюджету та звіту про його виконання;
- 9) установлення місцевих податків і зборів, порядку їх справляння;

⁵⁴⁶ Закон Туркменістану «О Генгеши» (новая редакция), принят Халк Маслахаты Туркменістану 25.10.2005 г., Ашхабад, газета «Нейтральный Туркменістан», 08.11.2005 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minjust.gov.tm/ru/mmerkezi/doc_view.php?doc_id=5466.

- 10) надання пільг з платежів до власного бюджету;
- 11) визначення заходів з раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища;
- 12) порушення клопотань про зміну кордонів, статусу й найменувань населених пунктів та адміністративно-територіальних одиниць, вирішення питань майнового і правового характеру, що при цьому виникають;
- 13) вирішення питання про внесення до *хякімлик етрапу* пропозиції про потребу здійснення місцевої забудови території;
- 14) благоустрій місць колективного садівництва і городництва, зон відпочинку та пляжів;
- 15) контроль за здійсненням на цій території при індивідуальному житловому будівництві правил будівництва, вимог міцності та естетики;
- 16) організація будівництва та ремонту доріг, мостів місцевого значення, об'єктів та споруд комунального значення (водогону, газогону, каналізації, енерго- та теплозабезпечення, водойм, криниць, лазень та ін.) за рахунок коштів місцевого бюджету та населення; координація робіт з відповідними установами щодо забезпечення неперервного функціонування споруд електричних, газових мереж, засобів зв'язку;
- 17) проведення робіт з благоустрою та озеленення міста, селища та сіл *генгешлику*, ужиття заходів з догляду за зеленими насадженнями;
- 18) здійснення контролю за санітарним станом населених пунктів, джерел водопостачання, осель, підприємств торгівлі, громадського харчування, шкіл та інших соціально-культурних установ і прилеглих до них територій; забезпечення належного стану пам'ятників, кладовищ;
- 19) організація спільно з місцевими представниками поліції роботи щодо боротьби із злочинністю, наркоманією, охорони громадського порядку, прав, свобод і охоронюваних законом інтересів громадян, роз'яснення населенню законодавства, організація роботи з профілактики правопорушень, і сприяння активній участі старійшин на місцях у громадському осуді правопорушника;

20) координація діяльності установ культури, розташованих на його території, ужиття заходів щодо розширення їх мережі, розвитку народної творчості і художньої самодіяльності; сприяння проведенню масових заходів, пов'язаних з державними святами, знаменними датами;

21) ужиття заходів щодо забезпечення належної роботи шкіл, дитячих дошкільних установ на підвідомчій території; сприяння зміцненню зв'язку школи з виробництвом, організація роботи щодо духовно-морального, патріотичного виховання молоді, виховання та професійної орієнтації молоді, організації культурного дозвілля та відпочинку дітей;

22) ужиття заходів для влаштування дітей, які залишилися без піклування батьків, до шкіл-інтернатів, дитячих будинків та на виховання в сім'ї громадян; організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх;

23) підготовка пропозицій та відповідних матеріалів щодо призначення опікунів і піклувальників, сприяння здійсненню контролю за виконанням ними своїх обов'язків;

24) реалізація заходів щодо організації роботи закладів охорони здоров'я з надання медичної допомоги населенню, забезпечення проведення заходів з охорони материнства й дитинства, сприяння проведенню санітарно-профілактичних, протиепідемічних заходів;

25) створення умов для організації нових робочих місць шляхом сприяння розвитку народних промислів і ремесел, організації малих підприємств з перероблення продукції сільського господарства, надання *дайханам* (малі сільськогосподарські підприємства – фермерські) методичної, організаційної та іншої допомоги для укладення ними договорів з місцевими організаціями сільськогосподарських акціонерних товариств;

26) контроль за здійсненням правил торгівлі в громадських місцях;

27) вирішення інших питань, віднесених до відання *генгешів* законодавчими актами РТ.

Основними видами діяльності представницьких органів місцевого самоврядування – *генгешу* є очищення, благоустрій та

озеленення території, участь в охороні навколишнього середовища на своїй території, контроль за санітарним станом місцевості (дворів, вулиць тощо), охорона громадського порядку на території *генгешлику і генгешу*, інші питання, делеговані органами державної влади і управління.

Основною формою організації і діяльності *генгешу* є сесія, що проводиться в міру потреби, але не рідше двох разів на рік. Сесії скликаються *арчином*. Внутрішніми робочими органами *генгешу* є комісії, створювані з різних питань, наприклад щодо бюджету, торгівлі, громадського харчування, правопорядку, чистоти і благоустрою. Як свідчить практика, комісії практично беруть участь у вирішенні всіх питань, віднесених до відання *генгешу*. Вони беруть участь також у формуванні порядку денного сесії, підготовці проектів рішень, готують висновки з найважливіших питань. Крім того, комісії здійснюють заходи щодо виконання рішень *генгешу*, контролюють їх виконання, виконують інші функції, покладені на комісії рішенням *генгешу*.

На першій сесії формуються органи *генгешу*, обираються *арчин* (голова *генгешу*), його заступник і секретар.

Арчин має такі повноваження:

1) здійснює загальне керівництво роботою *генгешу*, забезпечує виконання його рішень, законів РТ, актів Президента РТ, Меджлісу РТ, Кабінету Міністрів РТ, а також розпоряджень хякімів, виданих у межах їхніх повноважень;

2) здійснює підготовку та скликання сесії *генгешу*, не пізніше ніж за 10 днів до дня засідання доводить до відома членів *генгешу* порядку денного сесії, забезпечує можливість ознайомлення з проектами рішень *генгешу*;

3) веде засідання сесій *генгешу*;

4) готує відповідні матеріали з питань адміністративно-територіального устрою;

5) представляє *генгеш* у відносинах з державними і громадськими організаціями, підприємствами;

6) забезпечує проведення згідно з рішеннями *генгешу* місцевих референдумів, а також обговорення громадянами його проектів рі-

шень, інших найважливіших питань місцевого та державного значення;

7) забезпечує роботу з розгляду звернень громадян;

8) інформує генгеш про стан справ на підвідомчій території, про виконану роботу щодо виконання рішень генгешу;

9) розробляє і вносить на розгляд генгешу проекти основних напрямків економічного, соціального та культурного розвитку території та бюджету; подає звіти про виконання накреслених програм і про виконання бюджету;

10) здійснює управління об'єктами, що належать до генгешу;

11) сприяє виборчим комісіям з підготовки та проведення виборів Президента РТ, депутатів Меджлісу РТ та членів халк маслахати велятів, етрапів, міст і генгешу;

12) готує пропозиції та відповідні матеріали з питань нагородження громадян;

13) вирішує інші питання, віднесені до його компетенції законодавчими актами, а також рішеннями *генгешу*.

Арчин, крім зазначених прямих обов'язків, здійснює постійний контроль і сприяє належному виконанню своїх обов'язків членами (депутатами) *генгешу*.

У кожному *генгеші* створюється виконавчий апарат – *арчинлик*, який наділено правами юридичної особи. Крім того, у кожному *генгеші* є свій паспорт громади, куди заносяться всі потрібні відомості, що дають повну характеристику про інфраструктуру сіл, селищ, дані про чисельність населення, площ, всіх населених пунктах, а також на території господарюючих суб'єктів, межі адміністративно-територіального поділу.

Важлива роль у координації діяльності органів місцевого самоврядування належить Меджлісу (парламенту) РТ⁵⁴⁷. Парламентом було підготовлено і ухвалено відповідну законодавчо-правову базу організації й діяльності *генгешів* й *арчинів*, значно зросла відповідальність депутатів за ухвалені ними рішення в зазначеній сфері,

⁵⁴⁷ Закон Туркменистана «О выборах депутатов Меджлиса Туркменистана», принят Халк Маслахаты Туркменистана 25.10.2005 г., Ашхабад, газета «Нейтральный Туркменистан», 11.11.2005 г.

для *генгешів* було підготовлено відповідні Методичні настанови.

2002 р. у складі Меджлісу було утворено спеціальний Комітет з питань роботи *генгешів*. На нього покладено організаційно-методичне керівництво і контроль за реалізацією актів Президента РТ, Меджлісу РТ, Кабінету Міністрів РТ, координація з боку парламенту організації і діяльності місцевих представницьких органів влади – *халк маслахати велаятів*, етрапів і міст, *генгешів*, а також спільна реалізація законодавчих нововведень, цілей і завдань, що стоять перед зазначеними органами.

Водночас слід зазначити, що, до цього часу в теорії та практиці під «місцевим самоврядуванням» розуміється і подається лише *генгеш*. Проте відповідно до статті 84 Конституції Туркменістану місцеве самоврядування складається не тільки з *генгешу*, але й з *громадського територіального самоврядування*. Саме тому, на думку вченого М. Хаїтова, слід «надати місцевому самоврядуванню системності і цілеспрямованості, розробити Концепцію місцевого самоврядування, у якій потрібно логічно вибудувати його систему. У зв'язку з цим доцільно надати законодавчо-правового значення громадському територіальному самоврядуванню, про яке, окрім статті 84 Конституції, узагалі ніде не згадується. Водночас територіальне громадське самоврядування – низова ланка самоврядування – має суттєве значення у вирішенні питань місцевого значення»⁵⁴⁸.

Крім того, дослідження названих питань свідчить що, *по-перше*, в РТ назріла адміністративна реформа. Уявляється, що в межах реформи доцільно визначити роль і місце вертикальних та горизонтальних структур місцевих органів виконавчої влади та їх взаємовідносин з міністерствами і відомствами, а також органами місцевої представницької влади та самоврядування. Крім того, на нашу думку, головною метою адміністративної реформи має стати чітке розмежування ролі і місця представницьких і виконавчих органів всією вертикаллю знизу догори.

По-друге, в органів місцевого самоврядування в особі *генгешу* відсутні реальні повноваження та економіко-правові важелі щодо

⁵⁴⁸ Хаїтов М.О. Местное самоуправление в Туркменистане: теория и практика / М.О. Хаїтов // Конституционное и муниципальное право. – 2011. - № 4. – С. 71 – 77.

управління об'єктами комунальної (муніципальної) власності, які знаходяться на їх території. Виходячи з цього, слід провести розмежування об'єктів державної власності, конкретно визначити об'єкти, що становлять власність *генгешу*. Згідно зі статтею 86 Конституції Туркменістану, статті 13 нової редакції Закону РТ «Про нормативно-правові акти» від 7 грудня 2005 р. та статей 8, 12 Закону РТ «Про *генгеші*» основними актами, ухваленими генгешами, є рішення, а *арчина* – розпорядження. Таким чином, *генгеші* ухвалюють в межах своїх повноважень нормативно-правові акти у формі рішень на основі і на виконання Конституції РТ, законів РТ, актів Президента і Кабінету Міністрів РТ. Рішення *генгешу* є обов'язковими для виконання на відповідній території. Для вирішення оперативних та інших поточних питань керівник *генгешу* – *арчин* у межах своїх повноважень видає розпорядження нормативного характеру. Рішення *генгешу* доводяться до загального відома і набувають чинності з моменту їх оприлюднення, а статтею 12 зазначеного Закону встановлено також, що розпорядження *арчина* може бути скасовано *генгешем* за ініціативою членів *генгешу*, поданням прокурора або *хякіма* міста, *етрапу* (району). Крім того, відповідно до статті 11 Цивільного кодексу РТ з метою захисту цивільних прав суд може визнати недійсним акт місцевого органу самоврядування і не застосовувати його, якщо він суперечить закону. У цьому разі йдеться про акти, ухвалені *генгешем* та *арчином*. Оскільки *генгеш* та *арчинлик* мають права юридичної особи, то, відповідно до чинного законодавства, *генгеш* повинен володіти також і власністю, що знаходиться в їх винятковому віданні, оскільки саме власність є матеріально-фінансовою основою *генгешу*, про яку йдеться в Законі.

Іншим не менш важливим питанням у діяльності *генгешу* є питання про бюджет. Конституція РТ (п. 2 статті 86), Закон Туркменістану «Про бюджетну систему» від 18 червня 1996 р.⁵⁴⁹, а також Закон Туркменістану «Про *генгеш*» від 25 жовтня 2005 р. чітко закріплюють наявність самостійного бюджету *генгешу*. Таким чином,

⁵⁴⁹ Закон Туркменистана «О бюджетной системе» от 18 июля 1996 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2499.

наявність власного бюджету є обов'язковою умовою *генгешу* і в цілому існування самого муніципального утворення. Водночас до цього часу не вирішено означене питання. А між тим чинна практика місцевого самоврядування багатьох держав свідчить, що бюджет місцевого самоврядування формується частково за рахунок відрахувань від централізованого бюджету у вигляді дотацій, субсидій і субвенцій, а також місцевих податків і зборів. Водночас суттєві положення з погляду можливих джерел формування власного бюджету *генгешу* містяться в Податковому кодексі РТ (Глава 7), ухваленому 25 жовтня 2005 р. У ПК встановлено такі види місцевих зборів: збір за рекламу (стаття 201), цільовий збір на облаштування території міст, селищ і сільських населених пунктів (стаття 207), збір з власників автостоянок (стаття 210), збір з реалізації автомобілів (стаття 216), збір з власників собак (стаття 220). Таким чином, *генгеші*, будучи юридичними особами, могли б бути і володарями права володіння, користування і розпоряджання об'єктами муніципальної власності. Запровадження зазначених зборів засноване на тому, що місцеве самоврядування в особі *генгешів* могло б мати певні доходи від використання місцевих ресурсів (надр, земель, води, будматеріалів і тощо), різних можливостей для розвитку підприємницької діяльності⁵⁵⁰.

Крім того, як свідчить практика місцевого самоврядування деяких інших держав, *серед місцевих податків і зборів виокремлюються також*: курортний збір, податок на будівництво, збір за право торгівлі, збори з громадян і підприємств на благоустрій території та озеленення, з власників котів, місцевих аукціонів, лотерей, податок на перепродаж автомобілів; цінні папери; податки з муніципальних підприємств, нежитлового фонду, комунального обслуговування населення (лазні, пекарні, перукарні, фотоательє, ательє, ремонтні майстерні, шевські майстерні та ін.), для утримання місцевих муніципальних доріг, служби зайнятості та ін.

Реалізація повноважень *генгешів* ускладнюється тим, що відсутні правові основи розмежування об'єктів власності, підвідом-

⁵⁵⁰ Налоговый кодекс Туркменистана [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.turkmenbusiness.org/content/nalogovi-kodeks-turkmenistana>.

чих *генгешам*. У зв'язку з цим доцільно, на наш погляд, провести розмежування об'єктів муніципальної власності і власності, підпорядкованої органам місцевої виконавчої влади. Уявляється, що до переліку об'єктів муніципальної власності бажано включити: об'єкти торгівлі та громадського харчування; громадські комунальні служби (лазні і ін.); ринки (базари); громадські стоянки; дороги, що з'єднують *генгешлики* між собою, проведення громадських робіт як за місцем проживання, так і за місцем роботи (наприклад, з озеленення та благоустрою територій, вулиць, очищення ариків, проведення *хашарів* (благодійних трудових заходів) тощо). На наш погляд, до відання *генгешів* доцільно передати також установи народної освіти (наприклад, дитячі дошкільні установи, ясла, платні курси, госпрозрахункові центри з вивчення мов тощо), культури (наприклад, Будинки культури та ін.), охорони здоров'я (наприклад, фельдшерські пункти та ін.), сільського господарства (підсобні господарства, дачі та ін.), спортивно-оздоровчі пункти (центри).

Таким чином, сказане свідчить, що для наділення *генгешів* власними матеріально-фінансовими ресурсами потрібне проведення розмежування об'єктів муніципальної власності. Крім того, бажано наділити *генгеші* правами контролю за діяльністю об'єктів, розташованих в межах території *генгешу*, незалежно від форми власності. Предметом громадського контролю могли б стати контроль за забезпеченням виконання положень Конституції, законів, актів Президента РТ, Кабінету Міністрів, рішень *генгешів*, *хякімів*, дотриманням норм Водного, Житлового та Санітарного кодексів в частині питань, що належать до їх компетенції. Діяльність громадських *мірабів* (міраб призначається главою адміністрації *етрану* і відповідає за очищення дрібних іригаційних мереж (ариків), за вододіл при індивідуальному водокористування і поливі), садівників, добровільних організацій, сформованих населенням за місцем проживання для підтримки правопорядку в місті, селищі, селі, також могла б скласти предмет громадського контролю, здійснюваного *генгешем*. Важливу роль при цьому повинні відігравати комісії *генгешу*, територіальне громадське самоврядування (наприклад, громадські ради, створені в мікрорайонах, будинкові комітети та

інші органи громадського самоврядування за місцем проживання тощо).

Генгеші при вирішенні місцевих питань активно взаємодіють з місцевими представницькими (*халк маспахати*) і виконавчими органами, іншими державними органами⁵⁵¹. *Взаємодія органів місцевого самоврядування і місцевої виконавчої влади здійснюється в таких галузях:*

- 1) розроблення, затвердження та виконання місцевого бюджету;
- 2) реалізації цілей і завдань, що стоять перед органами місцевої виконавчої влади та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення комплексного економічного і соціального розвитку території;
- 3) вирішення питань власності, земельних відносин;
- 4) здійснення захисту прав громадян;
- 5) забезпечення законності, правопорядку;
- 6) збирання місцевих податків і зборів;
- 7) при вирішенні кадрових питань.

Важливо також наголосити, що *генгеші* і *арчинлик*, як й інші органи місцевого самоврядування, забезпечуються судовим захистом. Особливу роль у системі гарантій, що забезпечують судовий захист місцевого самоврядування, має конституційне право місцевого самоврядування на судовий захист. Згідно з Конституцією судова влада в системі поділу влади постає в ролі незалежної гілки (стаття 99). Вона покликана сприяти забезпеченню законності в державі, зміцнення правопорядку, захисту конституційного ладу, одним з елементів якого є місцеве самоврядування. Крім того, судовий захист місцевого самоврядування впливає з положень статті 10-11 Цивільного кодексу РТ. Законодавством передбачається також відповідальність за невиконання рішень органів місцевого самоврядування, відшкодування збитків і т. д.

Водночас у РТ громадяни здійснюють місцеве самоврядування не лише у формі *генгешів* та *територіального громадського самоврядування*, а також через місцеві *референдуми*, вибори, відкликан-

⁵⁵¹ Конституционный закон Туркменистана «О Халк Маслахаты Туркменистана», принят с изменениями и дополнениями 25.10.2005 г., Ашхабад, газета «Нейтральный Туркменистан» 12.11.2005 г.

ня членів *генгешу*, накази виборців, заслуховування звітів членів *генгешу*.

Місцевий референдум є вищим безпосереднім вираженням і проявом волі населення цієї території. У РТ організації та проведенню місцевого референдуму присвячені положення Розділу V «Виборча система. Референдум» Конституції РТ (статті 94, 96, 98), а також Закон РТ «Про референдум», ухвалений 12 квітня 1993 року. Згідно з Конституцією і Законом місцевий референдум проводиться на всій території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Предметом місцевого референдуму можуть бути питання: про зміну чи скасування рішення *генгешу*; про ухвалення рішення з інших найбільш важливих питань місцевого значення. Водночас у Законі чітко йдеться про *питання, що не можуть виноситися на місцевий референдум*: про межі адміністративно-територіальних одиниць; про вжиття надзвичайних і невідкладних заходів щодо охорони громадського порядку, захисту здоров'я та безпеки громадян; про призначення, обрання чи звільнення посадових осіб органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Місцевий референдум призначається рішенням *генгешу*. Однак ініціатива проведення місцевого референдуму відповідно до Закону (стаття 10), крім *генгешу*, належить також громадянам відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Місцевий референдум за ініціативою громадян може бути проведено, якщо під вимогою про референдум зібрано не менш 1/4 підписів виборців, які проживають на відповідній території. Референдум, як і вибори, не проводиться в період надзвичайного стану. Відповідно до Закону вибори члена *генгешу* проводяться на основі загального, прямого і рівного виборчого права при таємному голосуванні. На відміну від виборів депутатів Меджлісу, вибори членів *генгешу* проводяться як в одномандатних, так і в багатомандатних виборчих округах.

Слід зазначити, що відкликання членів *генгешу* також є формою місцевого самоврядування, оскільки саме громадяни конкретних територій, на яких утворено виборчі округи, дільниці, беруть участь у виборах зазначених осіб. Згідно із Законом «Про вибори членів *генгешів*» (стаття 46) підставами для відкликання

члена *генгешу* є порушення Конституції і законів РТ, систематичне недотримання своїх обов'язків. Питання про відкликання члена *генгешу* може бути винесеним на засідання (конференції, пленуму, ради), збори органів політичних партій, громадських об'єднань, що висували кандидата в члени *генгешу*; заслухане на зборах громадян, які проживають на території виборчого округу. Відповідно до законодавства члена *генгешу*, який не оправдав довір'я виборців (наприклад, систематичне невиконання своїх обов'язків, порушення Конституції, законів), може бути відкликано раніше закінчення терміну дії мандата.

Формою місцевого самоврядування є *накази виборців*. Накази є елементом імперативного мандата членів *генгешу*. Виборці дають кандидатам свої пропозиції, побажання, сформульовані як накази. Саме в наказах виборців відбиваються основні вимоги до їх роботи, що пред'являються до кандидатів, їхніх програм та ін.

Іншою формою місцевого самоврядування є *звіти членів генгешу* про виконання наказів виборців, їхні зустрічі в територіальних виборчих округах з виборцями. Таким чином, наведені законодавчі норми свідчать про зростання ролі органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення і більш повному обліку потреб і запитів населення.

Вплив партійної системи Республіки Туркменістан на формування місцевих органів влади постійно підвищується. Партійна система діє на основі Закону РТ «Про політичні партії»⁵⁵², проте слід зазначити, що ухвалено його був лише 2012 року (2014 року внесено певні зміни). Тривалий час у країні існувала *однопартійна система*. Цей Закон регулює суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією громадянами відповідно до Конституції країни права на створення політичних партій, та особливості створення, діяльності, реорганізації і припинення діяльності політичних партій.

Розглянемо деякі особливості цього Закону.

⁵⁵² Закон Туркменистана «О политических партиях» от 10 января 2012 г. №254-IV. (В редакции Закона Туркменистана от 16.08.2014 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=50606.

У Главі I «Загальні положення» туркменське законодавство дає визначення політичної партії. *Політична партія* – це громадське об'єднання, створене на добровільних засадах з метою участі громадян РТ у політичному житті суспільства за допомогою формування і вільного вираження їхньої політичної волі, участі у виборах і референдумах, а також з метою представлення інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

У статті 2 Закону задекларовано право громадян на об'єднання в політичні партії:

1. Громадянам РТ надаються рівні права і створюються однакові можливості для створення політичних партій і вільної участі в їх діяльності. Громадяни на добровільних засадах за своїми політичними переконаннями мають право створювати політичні партії, в установленому порядку вільно вступати чи утримуватися від вступу до них, брати участь у діяльності політичних партій і безперешкодно виходити з членства.

2. Членство громадян в політичних партіях або відсутність членства в них не ведуть до обмеження їхніх прав і свобод. Забороняється надання або відмова в наданні громадянам привілеїв і пільг у зв'язку з приналежністю до політичних партій або відсутністю такої.

Закон чітко в статті 3 виписує вимоги до структури політичних партій, до формування та декларування в партійних реєстраційних документах їх цілей та завдань.

Політична партія має відповідати таким вимогам:

1) організації повинні створюватися у веляятах і містах з правами веляятів;

2) число членів партії має складати не менше 1 тисячі осіб;

3) керівні та інші органи, організації і структурних підрозділів повинні знаходитися виключно на території країни.

Закон передбачає, що партійні організації та структурні підрозділи політичних партій створюються згідно з їх статутами. Організації політичних партій та їх підрозділи входять до структури політичних партій. Цілі і завдання політичних партій має бути чітко задекларовано й викладено в партійних статутах і програмах. Сам

Закон навіть визначає, якими мають вони бути.

«Основними цілями політичних партій є:

1) формування громадської думки;
2) удосконалення політичної самосвідомості громадян та їхнє політичне виховання;

3) віддзеркалення думок громадян з різних питань суспільного життя, доведення його до громадськості, органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

4) участь у виборах і референдумах, висування кандидатів для участі у виборах Президента РТ, депутатів Меджлису, членів Халк маслахати і членів генгешу згідно із законодавством РТ.

Політичні партії можуть брати участь у роботі органів державної влади та місцевого самоврядування через обраних представників в порядку, установленому законодавством РТ. Правову основу діяльності партій складають Конституція РТ, Закон РТ «Про політичні партії», інші нормативно-правові акти РТ, що регулюють їх діяльність. Політичні партії здійснюють свою діяльність відповідно до своїх статутів та програм. Певною мірою відмінний від українських реалій підхід законодавця РТ до найменування політичних партій. Найменування партій повинно містити слова «політична партія» або «партія». У їх найменуваннях можуть бути використані слово «Туркменістан» і словосполучення, утворені на його основі. Водночас не допускається використання в найменуваннях політичних партій назв органів державної влади і управління, місцевого самоврядування, імен і прізвищ громадян. Забороняється їх називати повними або скороченими найменуваннями чинних або тих, що припинили діяльність в РТ політичних партій, громадських об'єднань та інших організацій, а також використовувати в назвах партій слова, що принижують національні, релігійні та інші почуття. Організації та структурні підрозділи партій у назвах мають використовувати їх назви із зазначенням приналежності до одиниць адміністративно-територіального поділу РТ⁵⁵³.

⁵⁵³ Закон Туркменистана «О политических партиях» от 10 января 2012 г. №254-IV (В редакции Закона Туркменистана от 16.08.2014 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=50606.

У РТ довгий час зберігалася *однопартійна система*, попри те, що, згідно з Конституцією, передбачена багатопартійність. Так, відповідно до статті 30 Конституції РТ «громадяни мають право створювати політичні партії та інші громадські об'єднання, що діють у межах Конституції і законів». Однак малоімовірно, що лідери опозиційних партій, які перебувають нині за межами РТ, захочуть повернутися в країну навіть заради участі у виборах. Нині на території РТ офіційно зареєстровані три партії: Демократична партія Туркменістану, Партія промисловців і підприємців Туркменістану, Аграрна партія Туркменістану.

Водночас є ще й партії, які не зареєстровано на території РТ, проте вони намагаються впливати на політичне життя в екзилі. До них належать Комуністична партія Туркменістану (діє підпільно), Республіканська партія Туркменістану, Союз демократичних сил Туркменістану, Громадсько-політичний рух «Ватан», Громадсько-політичний рух «Відродження», Народний демократичний рух Туркменістану. Кілька партій, ще на початку новітньої історії країни, припинили своє існування: Партія демократичного розвитку Туркменістану (1991-93 рр.) та Рух демократичних реформ (1991-92 рр.).

Виключний вплив на формування політичної системи країни мав культ особи екс-Президента країни Сапармурата Ніязова, який став складником державної ідеології (іменем С. Ніязова названо: місто, два райони, корабель, Академія сільськогосподарських наук, безліч вулиць, площ, шкіл, радгоспів і колгоспів – всього близько тисячі об'єктів). Формування культу особи Ніязова збіглося з відродженням у країні ісламу, що суттєво виокремлювало політичний режим РТ з інших середньоазійських країн. Після смерті «пожиттєвого Президента» 2006 року та з приходом до влади Гурбангули Бердимухамедова культ Туркменбаші було переглянуто і значною мірою скасовано. Зроблено певні кроки щодо лібералізації і відкритості режиму, у тому числі розпочато запровадження керованої владою багатопартійності.

Далі докладніше скажемо про політичні партії, що легітимно діють в РТ.

Перша – владна пропрезидентська Демократична партія Тур-

кменістану, що являє собою членство колишньої Комуністичної партії РТ. Демократичну партію пожиттєво очолював сам С. Ніязов. Після його смерті в серпні 2007 року Г. Бердимухамедова було обрано головою Демократичної партії Туркменістану і Загальнонаціонального Руху відродження «Галкиниш».

Друга – Партія промисловців і підприємців, яку було створено напередодні чергових парламентських виборів у країні – 21 серпня 2012 року. Вона зорієнтована на ділові кола – на бізнесові структури РТ. Можливо, це був жест лібералізму з боку нового Президента перед світовим співтовариством – показати, що в країні відсутня однопартійність.

Третя – Аграрна партія Туркменістану, установчий з'їзд якої було проведено 28 вересня 2014 року. 1992 року була перша спроба створити Аграрну партію Туркменістану, але вона не була вдалою. Після майже 22-річної перерви, спроба об'єднати в лавах партії чисельну армію аграріїв країни увінчалась успіхом⁵⁵⁴.

Відзначаємо активну діяльність опозиційних партій і громадських об'єднань за межами РТ. Опозиційні суспільно-політичні об'єднання РТ мають свої характерні ознаки.

По-перше, політичними лідерами цих організацій є, як правило, колишні чиновники високого рангу, які з тих чи інших причин були змушені покинути країну. Слід зазначити, що на багатьох з лідерів опозиційних партій в РТ заведено кримінальні справи.

По-друге, найбільш активні і відомі організації мають в своєму розпорядженні Інтернет-ресурси.

По-третє, навіть перебуваючи за межами країни, опозиційні громадсько-політичні об'єднання підтримують зв'язок зі своїми співвітчизниками. Будь-яка опозиційна діяльність всередині країни переслідується законом і присікається силовими структурами.

За кордоном існує ще кілька опозиційних об'єднань: Народний демократичний рух Туркменістану (створений Б.О. Шіхмурадовим, який наразі перебуває в ув'язненні за звинуваченням у за-

⁵⁵⁴ В Туркмении создается третья политическая партия – Аграрная. РІА Новини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ria.ru/world/20140910/1023578128.html#ixzz43 WlitgOl>.

маху на С. Ніязова), Народний рух «Ватан» (створений колишнім віце-прем'єром уряду, головою Центробанку країни Худайберди Оразовим, який емігрував з РТ). Опозиція відзначає підпільне функціонування в Туркменістані Комуністичної партії⁵⁵⁵.

РТ залишається й надалі однією з найменш демократичних (закритих) країн світу. Наразі зміцнюється культ особи президента Г. Бердимухамедова, який на останніх президентських виборах отримав більше 97% голосів⁵⁵⁶. Його портрети можна побачити скрізь: від кабінетів і салонів літаків до ресторанів та вестибюлів готелів. За рейтингом свободи преси організації «Репортери без кордонів» РТ 2010 року перебувала на 176 місці зі 178 вибраних для дослідження країн. Міжнародна правозахисна організація Human Rights Watch називає РТ «однією з найбільш репресивних держав у світі».

У грудні 2013 року у РТ відбулися парламентські вибори до Меджлісу V скликання. За їх результатами серед обраних 125 депутатів (склад Меджлісу): 47 представників президентської Демократичної партії Туркменістану, 14 – Партії промисловців і підприємців Туркменістану, 33 – Організації профспілок Туркменістану, 16 – Союзу жінок Туркменістану, 8 – Молодіжної організації Туркменістану імені Махтумкулі, 7 – від груп громадян.

Голосування в країні проходило на 2446 виборчих дільницях на територіях виборчих округів. За межами країни, при посольствах і консульських установах РТ було відкрито 33 виборчі дільниці. Відмінною особливістю виборчої кампанії 2013 року стала висока активність виборців, як у ході передвиборної кампанії, так і в день голосування.

За даними ЦВК РТ кількість тих, хто проголосував, склала 2 млн. 797 тисяч 637 осіб (91,33% всіх громадян РТ, які мають право голосу). З 283 кандидатів було обрано 125 депутатів Меджлісу РТ нового скликання. У тому числі в Ашгабаді – 15, в Ахалському вела-
яті – 15, Балканському – 10, Дашогузькому – 27, Лебапському – 28 і

⁵⁵⁵ Туркменістан. Политические партии. Russian-Club.net [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.turkmenistan.russian-club.net/spravka_sets.html.

⁵⁵⁶ Підведено підсумки виборів. Туркменістан Золотий вік. Державне інформаційне агентство Туркменістану (TDH). 18.12.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://turkmenistan.gov.tm/?id=5528>.

Марійському веляятах – 30 народних обранців. У всіх 125 виборчих округах на один мандат балотувалося два і більше претендентів.

Серед депутатів нового складу національного парламенту – найбільше представників державних установ, також є провідні фахівці різних галузей національної економіки, освіти та науки, культури і мистецтва, трудівники сільського господарства. Слід також зазначити, що новий депутатський корпус представлено громадянами Туркменістану різних національностей, у тому числі російського, казахського, узбецького походження⁵⁵⁷. На виборах опозиційних настроїв, тим паче представників цих партій не було – партійна приналежність кандидатів у депутати носила досить умовний характер. Усі обрані депутати повністю підтримують Уряд, очолюваний Президентом країни, і абсолютно лояльні до всієї державної влади.

23 листопада 2014 року у РТ пройшли вибори до органів місцевої влади. Вони відбувалися на основі норм Законів «Про вибори членів веляятських Халк Маслахати»⁵⁵⁸. У країні обирали представників місцевої влади – членів веляятських (обласних), етрапських (районних) та міських *халк маслахати (народні ради)*. Голосування проходило з 7 до 19 години. У всіх одномандатних округах на одне місце балотувалося, як правило, кілька кандидатів. Моніторинг здійснювали національні спостерігачі – представники політичних партій, громадських об'єднань та організацій. Кандидатами в члени *халк маслахати* можуть висуватися громадяни РТ, які досягли 21-річного віку до дня виборів. Право висунення кандидатів мають політичні партії, громадські об'єднання та групи громадян.

Своїх кандидатів на цих виборах висували офіційно зареєстровані політичні партії, а також громадські організації й об'єднання – профспілки, традиційно – Союз жінок та Молодіжна організація Туркменістану імені Махтумкулі (відомого туркменського поета, класика туркменської літератури). При цьому, як і на виборах до

⁵⁵⁷ Підбито підсумки виборів. Туркменістан Золотий вік. Державне інформаційне агентство Туркменістану (ТДН). 18.12.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://turkmenistan.gov.tm/?id=5528>.

⁵⁵⁸ Закон Туркменістану «О виборах членів веляятських Халк Маслахаты», прийнят Халк Маслахаты Туркменістану 25.10.2005 г., Ашхабад, газета «Нейтральный Туркменістан», 10.11.2005 г.

парламенту, партійна приналежність на місцевих виборах принципової ролі не відіграла, оскільки всі кандидати партій і об'єднань є абсолютно лояльними до чинного урядового курсу та державного режиму.

Згідно з даними ЦВК з 13528 кандидатів обраних 6041 представник органів місцевої народної влади. У тому числі, в Ахалському – 973, Балканському – 413, Дашогузькому – 1416, Лебапському – 1449, Марійському веляятах (областях) – 1790 членів генгешів⁵⁵⁹.

«Про високий рівень демократичності і альтернативності проведених виборів яскраво свідчить той факт, що на кожен мандат представницьких органів народовладдя претендувало від двох і більше кандидатів», – ідеться в повідомленні ЦВК РТ. ЦВК відзначає, що більшість народних обранців – працівники різних галузей народного господарства, сфер освіти, охорони здоров'я, сільськогосподарства, органів державної влади та управління, а також представники політичних партій, громадських організацій і об'єднань. У травні 2013 року в РТ набув чинності новий Виборчий кодекс, у розробленні якого взяли консультативну участь представники Програми розвитку ООН (ПРООН), що зіграло позитивну роль у формуванні виборчих механізмів утворення місцевої влади.

Зазначимо, що місцеве самоврядування РТ має як державну, так і недержавну суспільну природу. Зокрема, держава наділяє місцеве самоврядування відповідними повноваженнями щодо вирішення місцевих проблем. У той же час місцеве самоврядування не створюється (не засновується державою), а є формою самоорганізації громадян на певній території, що вимагає гарантування з боку держави. Справа в тому, що місцеве самоврядування нерозривно пов'язане з правами людини, наприклад природним і невідчужуваним правом на формування та здійснення місцевого самоврядування, яке, хоча і не сформульовано конкретно в Конституції Туркменістану, але впливає з положень інших норм про права людини і громадянина (наприклад, статті 29 Конституції РТ).

⁵⁵⁹ Туркменістан подвел итоги выборов в органы местного самоуправления [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.trend.az/casia/turkmenistan/2425865.html>.

У країні відбувається посилення ролі партій, хоча фактично до 2012 року *партійна система РТ вирізнялася такими специфічними особливостями:*

1) відсутністю нормативно-законодавчої бази, що регламентує реєстрацію;

2) діяльність і припинення діяльності політичних партій;

3) легітимне існування на території Республіки лише однієї пропрезидентської партії;

4) наявність партій, що діють за межами країни; діяльність опозиційних партій на території РТ носить нелегальний характер.

Третя і четверта особливості є актуальними для країни й до цього часу. І хоча в країні вже існує три, офіційно зареєстрованих партії, партійну систему країни через тотальний державний контроль і репресивний тиск демократичною визнати не можна. РТ перебуває лише на початку шляху формування громадянського суспільства.

Центральні органи РТ свої повноваження відповідно до Конституційних законів РТ поширюють на всю територію країни. Частина повноважень центральні органи влади РТ розподіляють між адміністративно-територіальними одиницями (*веляятами, етрапами, містами з правами веляяту і етрапу, у яких утворюються органи державної влади – хякімлики*), а ті, у свою чергу, лише органами місцевого самоврядування (у містах *етрапах, селищах, генгешликах, де засновуються місцеві органи самоврядування – генгеші*). Усі нормативно-правові підзаконні акти адміністративно-територіальних органів та органів місцевого самоврядування ухвалюються відповідно до законів та підзаконних актів центральних органів влади Туркменістану.

Таким чином, місцеве самоврядування РТ – колективне конституційне право громадян (населення міста, селища, села). Воно похідне від індивідуального права конкретного окремого громадянина на участь в управлінні державними і громадськими справами РТ.

РОЗДІЛ ІІІ.

Основні шляхи посткомуністичних трансформацій на теренах колишнього СРСР

3.1. Шляхи розвитку виборчих систем на пострадянському просторі

Двадцять п'ять років з моменту розпаду колишньої наддержави СРСР – це безумовно, знакова дата, що ознаменувала собою не лише появу на політичній карті світу 15 нових незалежних держав, але й суттєві зміни в системі міжнародних відносин. Незважаючи на 70-річний досвід спільного існування у складі єдиної потужної держави, колишні соціалістичні республіки поступово втратили раніше міцні зв'язки, віддаючи перевагу самостійній і незалежній політиці. Зрештою, все це призвело до того, що територію колишнього Радянського Союзу в геополітиці почали виокремлювати в особливий регіон – «пострадянський простір», що за переконанням М.А. Мунтян⁵⁶⁰, являє собою міні-модель світу, у якій поєднуються інтереси і цінності «Півночі» і «Півдня», «Заходу» і «Сходу».

⁵⁶⁰ Мунтян М. А. Социально-политические процессы в постсоветском пространстве и судьбы российской цивилизации (теоретические аспекты) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecsocman.hse.ru/data/415/694/1219/015.MUNTIAN.pdf>.

Термін «пострадянський простір» уперше зустрічається в науковій статті Альгімантаса Празиускаса «СНД як постколоніальний простір»⁵⁶¹, що була опублікована 1992 р. Тоді вчений використовував його винятково для позначення географічних і політичних кордонів колишньої імперії. Як зазначає А.В. Петров⁵⁶², цей термін виник наприкінці 1991 р., коли Латвія, Литва та Естонія відмовилися приєднатися до новоутвореної регіональної міжнародної організації – СНД (Співдружність Незалежних Держав), покликаної регулювати відносини співробітництва між державами, що раніше входили до складу СРСР. Довгий час термін «СНД і Прибалтика» ототожнювали з терміном «пострадянський простір», поки 2009 р. Грузія остаточно і безповоротно не вийшла зі складу СНД. Лише після цього вчені усвідомили потребу запровадження терміна «пострадянський простір» до наукового обігу у зв'язку з потребою переосмислення суперечливої реальності.

Розвиваючи власні зовнішньоекономічні зв'язки і формуючи систему тактичних і довгострокових союзів на міжнародній арені, країни пострадянського простору почали діяти в межах геополітичних і геоекономічних регіонів, центри яких було розташовано далеко за межами кордонів і зон впливу колишнього СРСР. Кожна нова держава обрала для себе власну траєкторію розвитку. При загальній спрямованості реформ на створення соціально орієнтованої ринкової економіки в країнах пострадянського простору реформування економічних відносин здійснювалося за різними сценаріями. Це об'єктивно віддзеркалювало щонайменші розбіжності в соціально-економічному розвитку цих держав та їх стратегічних орієнтирах.

Відмова від колишніх і сприйняття нових цінностей досить часто була продиктована геополітичними інтересами і приналеж-

⁵⁶¹ Празиускас А. СНГ как постколониальное пространство [Електронний ресурс] / А. Празиускас // Независимая газета. – 1992. – Режим доступу: https://www.ualberta.ca/~khineiko/NG_92_93/1141438.htm

⁵⁶² Страны постсоветского пространства: учебно-методическое пособие [сост. А.В. Петров]. – Иркутск: Издательство ИГУ, 2012. – С. 12.

ністю до певної цивілізації. При цьому Н.А. Баранов⁵⁶³ вважає, що залежно від цієї ознаки можна виокремити *чотири групи країн*, що по-різному визначають напрями свого подальшого розвитку: *прибалтійські країни* (Латвія, Литва, Естонія), *східноєвропейські країни* (Білорусь, Україна, Молдова), *республіки Закавказзя* (Грузія, Вірменія, Азербайджан), *центральні-азійські держави* (Казахстан, Киргизстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменістан).

За переконанням О. Крюкова та О. Радченка⁵⁶⁴, Прибалтика історично займала або проницьку (Латвія і Естонія), або пропольську (Литва) позицію, і після останнього перерозподілу світу певний час була змушена перебувати в єдиному державному утворенні з країнами протилежної геополітичної орієнтації. Натомість, держави з переважанням православної культури по-різному орієнтувалися у своєму дальшому розвитку – від максимальної віддаленості через об'єктивні історичні причини (Молдова) до максимальної співпраці (Білорусь) та остаточної невизначеності (Україна). З Росією у цих держав виявилось багато спільного, про що свідчать і значною мірою схожі політичні процеси. Незважаючи на конфесійні відмінності в закавказьких державах, спільне радянське минуле їх тісно об'єднало між собою, створивши при цьому складні етнічні проблеми. Центральноазійські країни, повертаючись до своїх традиційних витоків, будують свою державність, спираючись на власні уявлення про політику і державу, на розвиток яких вирішальним чином впливають провідні геополітичні гравці регіону – Росія, Китай, Іран, США, які не бажають виходу з-під контролю важливого регіону.

Під впливом названих тенденцій у країнах пострадянського простору формуються політичні режими як традиційного характеру з авторитарними рисами, так і демократичної спрямованості,

⁵⁶³ Баранов Н.А. Евразийская интеграция в контексте формирования политических режимов / Н.А. Баранов // Управленческое консультирование. – 2013. – № 10 (58). – С. 71-77.

⁵⁶⁴ Крюков А. Архетипные основания типологизации постсоветских политических режимов в условиях демократического транзита / А. Крюков, А. Радченко // Публичное управление: теория и практика. – 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://arhetip.esy.es/pr_5/2013_R/2013_R_29.htm

але з відбитком радянського минулого. Цей процес можна умовно поділити на два етапи.

Перший етап формування політичних режимів у цих країнах розпочався в останній декаді ХХ ст., коли загальна спрямованість політичних процесів характеризувалася двома ключовими тенденціями: стабілізацією і адаптацією. У прибалтійських державах, що заздалегідь визначили для себе європейський шлях розвитку, ці процеси відбувалися в прискореному темпі. В інших державах, навпаки, спостерігалися тенденції, пов'язані зі стабілізацією політичної обстановки: були «заморожені» етнічні конфлікти (в Абхазії, Південній Осетії і Нагірному Карабаху, а також у Придністровському регіоні Молдови), які остаточно не були вирішені, однак сторонам удалося досягти певних домовленостей; завершено громадянські війни (у Грузії і Таджикистані). Зрештою, колишні соціалістичні республіки перетворилися на незалежні держави, громадяни яких прагнули адаптуватися до ринкових умов і нових політичних інститутів, демократичних за своєю формою.

Другий етап трансформації, який настав у першій декаді ХХ ст., характеризувався поступовим економічним зростанням і суттєвим підвищенням вимог населення до власного добробуту. У цей період на перший план виходять проблеми вибору шляхів дальшого розвитку. Зокрема, у країнах, де відбулося формування досить активних і розвинутих громадянських структур і де правлячі кола своєчасно не відреагували на нові виклики, відбулися «кольорові революції» (Грузія, Україна, Киргизстан). У низці країн (Вірменія, Азербайджан і меншою мірою – Білорусь) владним елітам за допомогою силових заходів різного масштабу і різного рівня інтенсивності вдалося попередити розвиток подій за сценарієм «кольорових революцій»). Незважаючи на всі політичні розбіжності, у жодній з цих країн так і не було сформовано справді ефективну модель розвитку.

Водночас, об'єктивного рейтингу пострадянських країн сьогодні не існує. Порівнювати держави за окремими показниками – означає втратити з виду загальну картину, адже рівень ВВП у розрахунку на душу населення не дозволяє зробити висновок про рівень свободи в суспільстві, а рівень свободи преси не дає жодної інфор-

мації про стабільність урядових інститутів. Отже, для проведення об'єктивного дослідження доцільно звернутися до такого показника, як якість державного управління. Найбільш авторитетні дослідження у цьому напрямку проводяться експертами Світового банку, починаючи з 1996 р. За результатами їхніх досліджень визначається *низка агрегованих індексів (Worldwide Governance Indicators), що відбивають різні параметри державного управління*⁵⁶⁵:

– політична стабільність (Political Stability and Absence of Violence) – індекс, що формується на основі показників, які характеризують стабільність державних інститутів, імовірність різних змін, зміну політичного курсу, дестабілізації і повалення уряду неконституційними методами;

– верховенство закону (Rule of Law) – індекс, що характеризує рівень упевненості різних суб'єктів у встановлених законодавчих нормах, а також дотримання ними цих норм, зокрема, ефективність і прогнозованість законодавчої системи, ефективність роботи поліції, судової системи;

– ефективність роботи уряду (Government Effectiveness) – індекс, що характеризує якість державних послуг, якість розробки і реалізації внутрішньої державної політики, рівень довіри громадян до політики уряду;

– якість законодавства (Regulatory Quality) – індекс, який характеризує здатність уряду формулювати і реалізовувати раціональну політику, спрямовану на розвиток приватного сектора;

– стримування корупції (Control of Corruption) – індекс, що характеризує рівень сприйняття корупції в суспільстві, рівень використання державної влади у корисливих цілях, існування корупції на вищому політичному рівні, рівень участі правлячих еліт в корупції, вплив корупції на розвиток економіки;

– урахування думки населення і підзвітність органів державної влади (Voice and Accountability) – індекс, що віддзеркалює рівень участі громадян у виборі уряду та інших органів влади, рівень незалежності преси, оцінку рівня свободи слова і свободи об'єднань громадян.

⁵⁶⁵ The Worldwide Governance Indicators [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Якщо прийняти за 100 балів ідеальну ситуацію, що відзначається в низці розвинутих країн світу, то пострадянські країни 2014 р. отримали такі результати за основними параметрами цього рейтингу (табл. 3.1.1).

Таблиця 3.1.1

Якість державного управління в країнах пострадянського простору (%), 2014 р. Розраховано за даними: ⁵⁶⁵

Країни	Політична стабільність	Верховенство закону	Ефективність роботи уряду	Якість законодавства	Стримування корупції	Ураховання думки населення і підвітність органів державної влади
1	2	3	4	5	6	7
Азербайджан	29,13	30,77	42,31	43,75	17,79	7,88
Білорусь	51,94	22,60	35,10	13,94	47,60	6,90
Вірменія	37,86	43,75	46,15	60,09	40,38	30,54
Грузія	35,92	64,42	71,63	79,33	75,48	55,67
Естонія	72,33	86,54	81,25	93,27	87,50	85,22
Казахстан	47,57	34,13	54,33	44,71	25,96	15,27
Киргизстан	19,90	15,86	18,75	36,06	11,54	31,03
Латвія	65,05	77,88	77,88	84,62	66,35	71,92
Литва	72,82	78,37	78,84	87,02	68,75	74,88
Молдова	42,23	46,63	39,90	53,85	20,67	48,77
Росія	18,45	26,44	51,44	36,54	19,71	20,20
Таджикистан	23,30	15,35	22,60	15,87	14,42	7,39
Туркменістан	48,54	7,21	17,79	1,92	8,65	0,00
Узбекистан	36,41	12,02	27,40	3,37	11,06	2,46
Україна	6,31	23,08	40,38	28,85	14,90	47,29

За даними табл. 3.1.1, найбільш безпечними, згідно з індексом політичної стабільності, вважаються прибалтійські держави, Білорусь, Туркменістан, Казахстан і Молдова. Найкращими показниками індексу верховенства закону можуть похвалитися країни Балтії, Грузія і Молдова, а менш задовільні – у Туркменістану, Киргизії та Узбекистану. Непогана якість законодавства відзначається експертами проекту «Worldwide Governance Indicators-2014» не лише в прибалтійських країнах, але і в Грузії, Вірменії і Молдові. Ефективність роботи уряду у цих країнах оцінюється таким чином (рис. 3.1.1):



Рис. 3.1.1 Ефективність роботи уряду в країнах пострадянського простору згідно з рейтингом «Worldwide Governance Indicators», 2014 р.

Як бачимо з рис. 3.1.1, високу ефективність роботи уряду експерти фіксують у Прибалтиці, Грузії та Казахстані. Це пояснюється тим, що в середині 90-х рр. ХХ ст. – на початку ХХІ ст. у цих країнах пострадянського простору було проведено повномасштабну політичну реформу, спрямовану на розвиток демократичних засад у формуванні і функціонуванні інститутів державної влади і місцевого самоврядування. Невід’ємною складовою такої реформи була

реформа виборчої системи, що забезпечувала демократичне відтворення і ротацію влади за підсумками виборів, які періодично проводяться⁵⁶⁶.

Вибори є одним із найдавніших інститутів конституційного права, що був відомий ще демократіям Стародавньої Греції і Стародавнього Риму, де участь вільних громадян у голосуванні була обов'язковою. Однак зі становленням у світі абсолютизму цей інститут зник на багато сотень років, оскільки жодні державні органи не обиралися, а формувалися на розсуд монарха. Відродження виборів було пов'язане з буржуазними революціями в окремих країнах світу. Лише з цього часу вибори стали невід'ємним атрибутом демократичних держав, найважливішою політичною формою участі народу в управлінні державними справами.

Сьогодні сутність політичного інституту виборів проявляється в багатьох аспектах: вони є конституційно закріпленим інститутом (формою) безпосереднього народовладдя, визначають формування органів народного представництва, виступають засобом активізації населення, установлюють опосередкований зворотний зв'язок між громадянами і виборними посадовими особами. Вибори мають важливе значення для забезпечення стабільності існуючої політичної системи країни, відтворення і функціонування інститутів влади і, з урахуванням цього, постають як інститут національної безпеки.

З огляду на це, мета цього дослідження полягає в розкритті вектора процесу трансформації виборчих систем пострадянського простору, у визначенні сучасного стану виборчого процесу, що характеризується передумовами, закладеними в історичній ретроспективі.

Через відсутність у сучасному науковому середовищі стійких уявлень щодо змістовних параметрів такого явища, як виборча система, пропонуємо розглянути його сутність у двох значеннях – широкому і вузькому.

⁵⁶⁶ Потапова Е.А. Избирательное право в конституциях стран СНГ // Государство и право: теория и практика: материалы III Международной научной конференции (г. Чита, РФ, июль 2014 г.). – Чита: Издательство «Молодой ученый», 2014. – С. 14-15.

У широкому розумінні під виборчою системою слід розуміти всю сукупність суспільних відносин, що виникають у зв'язку з організацією і проведенням виборів^{567,568}. Подібного тлумачення сутності цього поняття дотримується С.А. Триканова⁵⁶⁹, яка зазначає, що *виборча система* – це впорядковані суспільні відносини, пов'язані з виборами органів публічної влади, які утворюють певний порядок виборів. Цілком погоджуючись із науковою думкою, яку подає авторський колектив під керівництвом І.Р. Вільданова⁵⁷⁰, вважаємо, що суспільні відносини, про які було зазначено вище, безпосередньо пов'язані з визначенням виборчих дільниць і виборчих округів, веденням обліку виборців, формуванням і організацією діяльності виборчих комісій, висуванням і реєстрацією кандидатів, інформуванням виборців, веденням передвиборчої агітації, фінансуванням виборів, проведенням голосування, підрахунком голосів, визначенням результатів виборів, захистом виборчих прав громадян.

У вузькому розумінні виборча система являє собою спосіб формування виборних органів державної влади і місцевого самоврядування⁵⁷¹. Більш спрощено це поняття можна подати як спосіб визначення результатів виборів⁵⁷² або систему розподілу місць у виборних органах після встановлення результатів голосування⁵⁷³. Очевидно, що *основними складовими будь-якої виборчої системи є*: виборчий процес (усі його етапи); виборче право громадян; органи, відповідальні за організацію і проведення виборів; учасники

⁵⁶⁷ Земскова Н.Г. Основы избирательного права: пособие для молодых избирателей / Н.Г. Земскова, Т.Н. Павлюкова, Г.И. Бакулина и др.; под ред. И.Р. Вильданова. – М.: Можайский полиграфический комбинат, 2014. – С. 20.

⁵⁶⁸ Ключковський Ю.Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство: монографія / Ю.Б. Ключковський. – К.: Час Друку, 2011. – С. 13.

⁵⁶⁹ Трыканова С.А. Основы избирательного права и процесса: учебное пособие / С.А. Трыканова. – Рязань: РГУ им. С.А. Есенина, 2010. – С. 14.

⁵⁷⁰ Земскова Н.Г. Основы избирательного права: пособие для молодых избирателей / Н.Г. Земскова, Т.Н. Павлюкова, Г.И. Бакулина и др.; под ред. И.Р. Вильданова. – М.: Можайский полиграфический комбинат, 2014. – С. 20.

⁵⁷¹ Там само.

⁵⁷² Ключковський Ю.Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство: монографія / Ю.Б. Ключковський. – К.: Час Друку, 2011. – С. 14.

⁵⁷³ Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / Б.А. Страшун. – М.: Издательство «Проспект», 2013. – С. 125.

виборчого процесу (виборці, кандидати, політичні партії, громадські об'єднання), відносини, що виникають між ними і беруть участь у виборчому процесі; спосіб підбиття підсумків голосування і розподілу на цій основі депутатських мандатів.

Дискусії про те, яка виборча система є найкращою, тривають уже досить довго. Однак у політичній науці вже давно дійшли висновку, що ідеальної виборчої системи просто не існує. Усі вони *відрізняються одна від одної за багатьма параметрами*: значущістю виборчого округу, кількістю виборчих округів, чинним електоральним порогом тощо. Кожна з відомих і широко поширених у світі систем має свої переваги і недоліки, кожна має в собі певну міру справедливості.

М. Михальченко, З. Самчук переконують нас у тому, що залежно від системи голосування, якій віддається перевага, *усі виборчі системи можна умовно об'єднати в три великі групи*⁵⁷⁴: *перша* – система більшості голосів (мажоритарна), що складається з окремих підгруп (простой більшості; абсолютної більшості; альтернативного або пільгового голосування); *друга* – це система пропорційного представництва, що *поділяється на*: повне пропорційне представництво і обмежене пропорційне представництво; *третья* – це змішана виборча система, до якої належать: система простого голосування без права передачі голосу; система обмеженого голосування; система кумулятивного голосування; система простого голосування з правом передачі голосу. Звичайно, усі ці системи мають свої переваги і недоліки, однак ми вважаємо за доцільне розглянути їх лише оглядово, оскільки ця проблема може бути предметом окремого наукового дослідження.

Так, зокрема, нами було виявлено, що мажоритарна система сприяє консолідації партійної системи, формуванню простого плюралізму. Вона неминуче призводить до стабільної двопартійної системи, оскільки спочатку створюються коаліції партій, а згодом – відбувається їх укрупнення, інакше досить складно виграти од-

⁵⁷⁴ Михальченко М. Виборчі системи: зарубіжний досвід / М. Михальченко, З. Самчук // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. – 2010. – № 6 (50). – С. 267-286.

номандатні округи. Після цього утворюються дві конкуруючі між собою партії, що визначають структуру парламенту. Виборці, які прагнуть реально вплинути на хід виборів, будуть ураховувати не лише свої переконання, але й побажання інших виборців, тому будуть голосувати за партію, здатну отримати перемогу у виборчому окрузі (так зване «стратегічне» голосування). З цієї причини вони навряд чи віддадуть голос за кандидата від невеликої партії, навіть якщо підтримують його позицію.

Крім того, при мажоритарній системі партія, яка отримала на виборах менше голосів, ніж її суперники, може отримати в парламенті більшість депутатських місць або дві партії, що набрали однакову кількість голосів, можуть провести до органів влади неоднакову кількість кандидатів. Це означає, що мажоритарна система призводить до значного спотворення вподобань електорату і створює найбільші можливості для маніпулювання свідомістю виборців, але є досить надійним захистом проти політичного екстремізму і фрагментації партійної системи.

У цьому контексті пропорційна система виглядає більш прийнятною і справедливою, оскільки меншою мірою спотворює волю електорату, сприяє розвитку політичного плюралізму і дозволяє представити в парламенті інтереси різних меншин. При пропорційному представництві навіть невеликі партії можуть здійснювати помітний політичний вплив, якщо вони входять до складу коаліційної парламентської більшості, тобто якщо вони мають можливість увійти до складу коаліційної парламентської більшості. Це означає, що такі партії мають реальну можливість увійти до складу уряду, що є досить важливим для тих суспільств, де існує небезпека сепаратизму. Уважається, що пропорційна система забезпечує систему зворотного зв'язку між державами і структурами громадянського суспільства, що сприяє розвитку політичного плюралізму і багато-партійності.

Важливою умовою функціонування пропорційної системи є наявність у суспільстві політичних партій як єдиних легітимних суб'єктів, що мають право висувати своїх представників до законодавчих органів влади. Партії формують списки кандидатів і пропо-

нують їх виборцям з метою отримання від них підтримки на виборах. У зв'язку з цим *пропорційна виборча система* робить виборчий процес багато в чому ідеологізованим. Однак і вона має свої недоліки. *По-перше*, пропорційна система створює слабкий безпосередній зв'язок між депутатами і виборцями, оскільки голосування здійснюється не за конкретних кандидатів, а за «партійні списки»; *по-друге*, існує високий рівень залежності депутата від «своїєї» партії, свого партійного керівництва. Зрештою, це може негативно позначитися на процесах обговорення та ухвалення важливих законопроектів, особливо якщо в партії існує жорстка дисципліна.

У той же час слід визнати, що використання мажоритарної системи в чистому вигляді неминуче призводить до формування стабільної двопартійної системи, оскільки спочатку створюються коаліції партій, далі відбувається укрупнення партій, інакше досить складно виграти одномандатні округи, і лише після цього формуються дві конкуруючі між собою партії, що визначають структуру парламенту. У країнах, де застосовується інша, пропорційна виборча система, навпаки, відбувається так зване «подрібнення» політичного простору, за рахунок чого формується система з середнім або низьким рівнем стабільності (залежно від кількості партій, представлених у парламенті).

Залежно від того, яка буде використовуватися виборча система, результати виборів за одних і тих самих підсумків голосування можуть виявитися цілком різними. Тому різні чинні політичні сили нерідко вступають у боротьбу між собою за використання більш вигідної для себе виборчої системи.

За переконанням Б. Райковського і М. Рибачука⁵⁷⁵, у процесі вибору конкретної виборчої системи *вирішальну роль відіграє співвідношення пріоритетів*: якщо головною метою є формування стабільного ефективного уряду, перевага віддається мажоритарній системі; якщо ж робиться акцент на адекватному представництві в парламенті інтересів різних груп населення – *пропорційній*. Знач-

⁵⁷⁵ Райковський Б. Сучасні моделі виборчих систем: проблеми теорії і практики / Б. Райковський, М. Рибачук // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2009. – № 1 (15). – С. 44.

ною мірою це залежить від характеру взаємозв'язку між законодавчою і виконавчою владою. У тому разі, коли уряд формується парламентом, важливе значення має формування в парламенті стійкої більшості. У президентських республіках, де уряд меншою мірою залежить від парламентської більшості, навпаки, важливішим стає питання про адекватне представництво в парламенті інтересів різних груп населення. З огляду на це, одним із найважливіших чинників, що впливають на вибір виборчої системи, є функції, які виконуються представницьким органом державної влади.

Сьогодні при всій різноманітності організації національних виборчих процедур спостерігається загальна тенденція до гармонізації в питаннях регулювання реалізації виборчих прав і свобод, у чому можна переконатися, порівнюючи вибори в різних країнах світу. *Усі держави проводять вибори майже за однаковою схемою:* законодавчо встановлюється національна виборча система, визначається виборчий корпус і порядок його обліку, формуються або покладаються повноваження на незалежні виборчі органи, проводиться виборча кампанія зі своїми національними особливостями за термінами, етапами, обмеженнями для учасників. Далі – голосування і встановлення підсумків і результатів виборів.

У сучасному світі правильний вибір напряму розвитку виборчої системи спирається, з одного боку, на міжнародну практику, а з іншого, – зобов'язаний урахувати національні особливості і національний історичний досвід. *Нині найбільш пріоритетними тенденціями розвитку виборчого права є:* підвищення рівня законодавчого регулювання основних принципів та інститутів виборчої системи; усунення можливих протиріч і проблем у чинному законодавстві; інформаційно-технічне забезпечення виборів; формування єдиної системи фінансового контролю фондів політичних партій, виборчих об'єднань і кандидатів; удосконалення інституту міжнародного спостереження і дистанційного моніторингу; формування дільничних виборчих комісій.

Визнання важливості виборчої системи в демократичній державі поєднується з тим, що вона є найбільш часто змінюваним елементом політичної системи. Унесення змін до виборчої системи є

однією із легальних демократичних процедур, за допомогою якої еліти можуть корегувати вектор розвитку політичної системи в цілому. Однак не завжди правлячі еліти обирають і змінюють виборчу систему, керуючись прагненням оптимізувати функціонування демократії. Як і будь-який суб'єкт політичного процесу, вони переслідують власні інтереси, прагнучи закріпити своє домінуюче становище в системі державної влади, створюючи додаткові перешкоди на шляху до влади політичної опозиції.

Якщо для переважної більшості країн Європейського Союзу виборче законодавство є сформованим інститутом, яке неодмінно гарантує реалізацію політичної волі народу, то в країнах пострадянського простору формування виборчого права є новим, актуальним, творчим і відповідальним досвідом законодавчої діяльності. Отже, сьогодні на наших очах відбувається становлення нових виборчих систем, що супроводжуються активним пошуком і апробацією на практиці юридичних формул здійснення і захисту конституційного права громадян обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Інституційна невизначеність, характерна для початкових етапів постсоціалістичної трансформації, змінилася встановленням нових «правил гри», що є вигідними для правлячих еліт. Водночас, 25-річний досвід трансформацій зайвий раз підтвердив альтернативність траєкторій розвитку виборчих систем на пострадянському просторі.

У низці країн (Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан, частково – Азербайджан, Білорусь і Казахстан), які пережили за останні два десятиліття суттєву політичну та економічну трансформацію, було сформовано авторитарні режими, у політичній системі яких парламент і громадянське суспільство відіграють слабку роль. В інших країнах пострадянського простору (Вірменія, Грузія, Росія, Україна) сформувався так званий «режим домінуючої влади», для якого характерним є незначний, проте реальний політичний простір із обмеженою політичною конкуренцією, наявність опозиційних груп та основних інститутів демократії. При цьому одне політичне угруповання посідає домінуюче становище, і в найближчій перспективі зміна влади є малоімовірною. Головна політична про-

блема цих режимів – відсутність чіткої межі між державою і правлячою партією. Основні активи – фінанси, ЗМІ, державні службовці працюють переважно на обслуговування правлячої партії, яка прагне перетворити вибори на своєрідне шоу, щоб не лише отримати схвалення світової спільноти, але й гарантувати собі перемогу.

У таких країнах, як Киргизстан і Молдова, виникла модель «безплідного плюралізму», що характеризується певною політичною свободою, регулярними виборами і чергуванням при владі різних партій. Однак демократія на цих територіях має поверхневий і проблемний характер. Рівень політичної участі громадян у виборах є відносно високим, проте по завершенні виборів ця активність різко послаблюється. Лідери провідних партій, змінюючи один одного при владі, нерідко спекулюють на основних проблемах населення, не вирішуючи жодну з них. Відмінна риса такого режиму – наявність у політичній еліті ідейно конкуруючих між собою груп, які є відчуженими від народу, що перетворює політику на малозмістовну виставу.

Аналіз виборчих систем в посткомуністичних державах дозволяє зробити припущення про те, що сильна президентська влада знижує мотивацію партій на встановлення їх контролю над законодавчою діяльністю. Країни, що успішно пройшли процес демократизації, переходять до пропорційної виборчої системи, тоді як у багатьох країнах пострадянського простору використовується або змішана, або мажоритарна системи. Це свідчить про наявність зв'язку між політичним режимом і виборчою системою в країнах, що стали на шлях демократії: у відкритих системах із політичним плюралізмом, імовірно, буде використовуватися пропорційна система, а авторитарні режими будуть підтримуватися мажоритарною або змішаною системами, які скорочують конкуренцію.

Розвиток наявних виборчих систем на пострадянському просторі може відбуватися за двома пріоритетними напрямками. *По-перше*, це вдосконалення виборчого законодавства, що передбачає: зниження відсоткових бар'єрів для участі в голосуванні, скасування порогу явки виборців, пом'якшення основ для реєстрації політичної партії. На нашу думку, такі зміни сприятимуть не лише

значному збільшенню кількості громадян, які так чи інакше беруть участь у політиці держави, але й поширенню політичного плюралізму або формуванню нових партій, що захищають інтереси тієї чи іншої групи людей у суспільстві. *По-друге*, це вдосконалення технічних аспектів проведення виборів. Зокрема, ідеться про запровадження комплексу автоматичного підрахунку голосів і встановлення веб-камер на виборчих дільницях з метою недопущення будь-яких порушень порядку голосування і попередження незаконних дій з боку виборців та членів виборчих комісій.

Узагальнюючи викладене, *можемо дійти висновку* про те, що існування сучасної демократичної держави неможливе без періодичного проведення вільних виборів, без ретельно сформованих виборчих процедур. При цьому однією із найважливіших тенденцій розвитку виборчого права в країнах пострадянського простору є формування таких виборчих систем, що будуть здатні забезпечити найбільш повне врахування волевиявлення громадян і адекватне для нього представництво інтересів в органах державної влади.

3.2. Особливості становлення національних еліт та державницька еволюція націй у пострадянський період

У загальносвітовому масштабі особливості прояву модернізаційних процесів кожної окремо країни *пов'язані з ціннісно-культурним механізмом її збагачення*: демократії, соціального достатку та політичної стабільності, добробуту та всебічного розвитку творчого потенціалу особистості. Гармонійний розвиток і вдосконалення ціннісно-культурного механізму дозволяє позбутися бідності, нерівності (надмірної поляризації суспільства та зрівнялівки), репресій і насилля, залежності суспільства від владно-бюрократичних структур та ін. Основною силою, що осмислює і втілює ідеї модернізації, є вибрана верства інтелектуалів – *національна еліта*⁵⁷⁶. Дослідження еліти для української науки є справою досить новою.

⁵⁷⁶ Парето В. Компендиум по общей социологии / В. Парето // Антология мировой политической мысли: В 5 тт. – М., 1997. – Т.2. – С.61.

У попередні десятиліття у вітчизняному суспільствознавстві поняття еліти практично не використовувалося. Воно розглядалося в критичному плані і лише щодо буржуазних суспільств^{577, 578, 579}.

Для того щоб дослідити поняття еліти, слід зазначити, поняття «еліта» узагальнює поняття «нація». Питання ж про те, що було спочатку: нації чи еліти значною мірою нагадує одвічне питання про яйце та курку. Еліта «освідомлює» націю, консолідуючи народ політично, однак для того, щоб вона виконала цю місію, потрібно, щоб народ виокремив її зі свого середовища і був готовий відгукнутися на її заклики. Процес формування сучасних націй як суб'єктів політики відбувався порівняно швидко і завершився утворенням національних держав саме там, де існували стабільні і повноцінні в структурно-функціональному відношенні еліти. Там же, де вони були ослабкі, асимільовані, неповні націогенез розтягувався в часі, набирав рис циклічності, а утворення національних держав зустрічалося зі значними труднощами (приклад України). Природньо, що в умовах бездержавності тільки інтелектуальні еліти могли спочатку зміцнити комунікації між членами одного етносу, пробудити до життя його творчі сили, тобто започаткувати процес національного відродження⁵⁸⁰.

Проблема обґрунтування еліт та державницька еволюція націй була об'єктом дослідження таких вчених як: М. Грушевського, С. Дністрянського, В. Старосольського, І. Франка, М. Драгоманова, В. Липинського та інших. Проте, системне дослідження проблеми становлення національних еліт та державницька еволюція націй у пострадянський період вимагає вивчення з метою відтворення цілісної картини історії розвитку української нації.

Історія людства знала багато типів держав. Ними були племена, міста-держави, поліси, князівства, королівства, царства і, зрештою,

⁵⁷⁷ Ашин Г.К. Критика современных буржуазных концепций лидерства / Г.К. Ашин. – М. -1978. – С. 187.

⁵⁷⁸ Гуревич П.С. Современный буржуазный элитаризм: истоки, версии, тенденции / П.С. Гуревич // Социально-исторические теории современной буржуазной идеологии. – М. – 1981. – С. 84.

⁵⁷⁹ Давыдов Ю.Н. Искусство и элита / Ю.Н. Давыдов. – М. -1966. – С. 160.

⁵⁸⁰ Колодій Антоніна. Рукопис брошури «Нація як суб'єкт політики» / Антоніна Колодій. – Львів: Кальварія, 1997. – 55 с.

імперії. Результатом підписання Вестфальського мирного договору 1648 року після Тридцятилітньої війни в Європі стало становлення нової системи міжнародних відносин, системоутворювальним елементом якої стала нація (nation), а не держава, як стверджувало радянське суспільствознавство. З часом, за зразком Європи, було структуровано весь світ, і нація в період модерну перетворилася на системоутворювальний елемент сучасного глобального політичного порядку, що отримав назву «Вестфальська система міжнародних відносин»⁵⁸¹. На думку дослідників, цьому сприяв етноцентризм світової історії. З цієї причини маємо Організацію Об'єднаних Націй (а не держав). Держава в цій системі постає механізмом забезпечення життєдіяльності нації. Таку державу називають національною державою (nation state). Навіть коли в західній політичній науці термін «держава» (state) виступає без означення «національна», воно завжди мається на увазі, оскільки не існує якоїсь абстрактної держави, як не існує абстрактної людини. *Національна держава* (nation state) — це тип держави, поряд з іншими типами держав, що існували в людській історії. Тим не менше згадки про це не можна зустріти в жодному радянському підручнику з суспільствознавства або філософії. Щодо теоретичної моделі нації, то, як уважає політолог А. Сміт, *сім характерних рис детермінують націю* і водночас відтворюють зв'язок між нею та історично «нижчими» спільнотами:

- 1) культурна та мовна диференціація;
- 2) територія і мобільність;
- 3) великі розміри;
- 4) зовнішні відносини;
- 5) групові відчуття і лояльність;
- 6) громадянські права, тобто ступінь політизації;
- 7) економічна інтеграція.

На його думку, перші дві ознаки визначають плем'я, перші п'ять – етнічну групу, всі сім – націю⁵⁸².

⁵⁸¹ Oseander A. Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Mith / A. Oseander // *International Organizations* 55, 2, Spring 2001. – P. 251–287.

⁵⁸² Потульницький В. Теорія української політології [Курс лекцій] / В. Потульницький. – К.: Либідь, 1993. – С. 97–98.

Погоджуємося з визначенням поняття «нація» професора А. Колодій: «*Нація* – це модерна спільнота, що має достатній для забезпечення національної єдності шар спільної соціетальної культури та здатна функціонувати як політично організоване суспільство з власним (суверенним) урядом», а також з її думкою щодо потреби розрізнення понять «громадянська нація» та «політична нація» та більшої «місткості» й глибини першого поняття⁵⁸³. Тобто, нація виокремлює організовану групу людей, забезпечена певними уповноваженнями з власним (суверенним) урядом, які можна назвати елітою.

Спираючись на зарубіжні дослідження та вітчизняні праці останніх років, поняття «еліта» включають верхівкові групи суспільства, суспільні меншості, що складаються з людей, які посідають провідні позиції в різних сферах суспільного життя – у народному господарстві, політиці, науці, культурі тощо⁵⁸⁴. Також слід зазначити, що в сучасній західній політології не існує однозначного його тлумачення. Цим терміном, як правило, означаються люди, які мають найбільшу кількість певних позитивних якостей, цінностей і пріоритетів (влада, багатство, культура, професіоналізм, компетентність, сила волі тощо) і посідають найбільш впливові позиції у суспільній ієрархії⁵⁸⁵.

Слово «еліта» походить від латинського *eligere*, потім трансформувалося у французьке слово *élite* – кращий, добірний, вибраний. Це слово використовували в генетиці та насінництві для позначення кращих сортів рослинництва. Починаючи з XVII ст., його застосовували для позначення товарів найвищої якості, а потім, з XIX ст., – щодо «обраних людей», насамперед – вищої знаті. Саме з французької мови це поняття згодом поширилося в інші мови, а далі – у політичну науку та суспільно-політичне життя. Однак слід зауважити, щодо кінця XIX ст. термін «еліта» широко не використовувався в європейській політичній, суспільній чи науковій літературі. До

⁵⁸³ Давыдов Ю.Н. Искусство и элита / Ю.Н. Давыдов. – М. -1966. – С. 19.

⁵⁸⁴ Ашин Г.К. Критика современных буржуазных концепций лидерства / Г.К. Ашин. – М. - 1978. – С. 187.

⁵⁸⁵ Пірен М. Українська еліта і проблеми модернізації суспільства / М. Пірен // У пошуках втрачених еліт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n45texts/piren.htm>

Великої Британії, США він проникнув завдяки соціологічній теорії еліт В. Парето. Отже, тільки з 30-х рр. ХХ ст. можна говорити про початок широкого використання слова «еліта»⁵⁸⁶. Таким чином, слово «еліта» мало подвійне походження і на сьогодні це поняття становить достатньо самостійну, вищу, відносно привілейовану групу, наділену особливими якостями.

Вагомий внесок у вивченні теоретичних аспектів теорії еліти зробили наші співвітчизники, зокрема В. Липинський та Д. Донцов. Так, Д. Донцов та В. Липинський називають еліту «національною аристократією», «групою найкращих у даний момент серед нації людей, які найкращі серед неї тому, що власне вони в цей момент є організаторами, правителями і керманичами нації»⁵⁸⁷. У СРСР, і зокрема в Радянській Україні, питання еліти не досліджувалися з ідеологічних міркувань, оскільки вважалося, що еліта – «продукт» капіталістичного світу⁵⁸⁸. Тільки після відновлення Україною незалежності 1991 р. науковці піднесли проблему елітології на рівень наукових досліджень. Серед вітчизняних учених, які займаються означеною проблематикою, насамперед слід назвати таких, як М. Головатий, О. Крюков, Б. Кухта, І. Лопушинський, М. Михальченко, М. Пірен, Л. Приходченко, В. Ребало, М. Рудакевич та ін.

Дослідження теоретичних аспектів поняття «еліта» вітчизняними та зарубіжними науковцями, наведені на рис. 3.2.1.

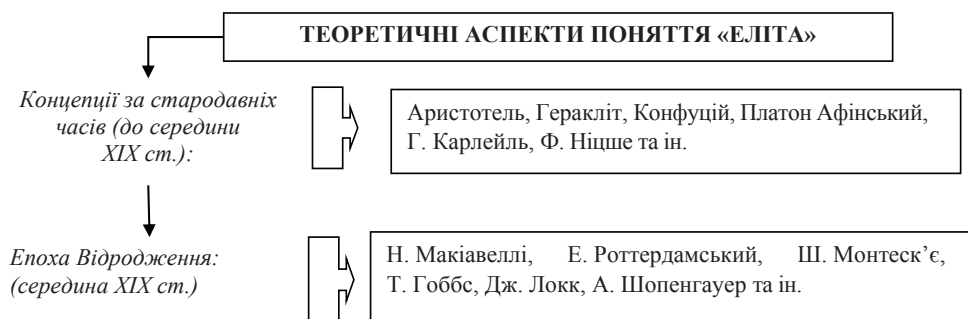


Рис. 3.2.1 Теоретичні аспекти поняття «еліта» за стародавніх часів та епохи відродження

⁵⁸⁶ Липинський В. Листи до братів-хліборобів / В. Липинський. – К.-Ф., 1995, с. 131.

⁵⁸⁷ Так само.

⁵⁸⁸ Григорчак І. Еліта як суспільний феномен / І. Григорчак // Вісник національної академії державного управління. – Вип. 4, 2010. – С. 41-48.

Так, історичний огляд розвитку ідей елітизму вивчав один із найвідоміших китайських мислителів – Конфуцій (551-479 до н.е.). Він виокремлював два типи людей: тих, хто керує, і керованих. На його думку, керівниками повинні бути люди, яким притаманні почуття самоповаги; відповідальності; виховання народу, спираючись на свій особистий приклад, доброту, і останній, четвертий прояв – почуття справедливості. Як бачимо, моральні норми були своєрідною перепусткою до управління, при цьому чиновник постійно морально вдосконалювався. Головну чесноту управлінця Конфуцій визначає як «людинолюбство»: «не роби людям того, чого не бажаєш собі»⁵⁸⁹. Отже, одним з перших питань еліти почав розробляти давньокитайський мислитель Конфуцій, який обґрунтував концепцію правління «благородних мужів», тобто найблагородніших і освіченіших членів суспільства. Подібних поглядів дотримувався і давньогрецький мислитель Платон Афінський (428-347 до н.е.), який уважав за необхідне формування політичної еліти із освічених філософів, споглядаючи вічні ідеї. Його учень Аристотель (384-322 до н.е.) вважав необхідним «формування політичної еліти з людей, які володіють багатством і особливими якостями».

У добу Античності елітарну концепцію найчіткіше сформулював Платон. У діалозі «Держава» філософ конструє ідеальний державний лад. Ідеальна держава виникає як *суспільна організація трьох соціальних груп*: 1) правителів-філософів; 2) стражів-воїнів; 3) виробників – землеробів та ремісників. Ці три стани відповідають трьом частинам душі: розуму, волі та почуттям, а також трьом основним добродіям: мудрості, хоробрості та поміркованості. Головною умовою четвертої добродієвості-справедливості (притаманна для всіх), є те, щоб кожна група займалася своєю справою й не втручалася в чужі⁵⁹⁰. Отже, Платон, слідом за Конфуцієм, дотримувався соціокультурного визначення правлячого класу (еліти). Платон відходить від принципів «аристократії крові», замінюючи

⁵⁸⁹ Лунь Юй. Древнекитайская философия. Собрание текстов: в 2 т. / Юй. Лунь. – Т. 1. – М.: Мысль, 1972. – С. 139-174.

⁵⁹⁰ Платон. Держава / Платон; [пер. з давньогре.] Д. Коваль. – К.: Основи, 2000. – С. 124.

її «аристократією духу»: не влада, а авторитет – основне знаряддя управління суспільством. Тобто, Платон виокремлював особливу привілейовану групу людей (філософів-аристократів), що знає, як керувати державою, і виступав проти того, щоб до управління допускалися вихідці з низів. У подальшому подібні погляди висловлювали дослідники Н. Макіавеллі, Ф. Ніцше, Г. Карлейль, А. Шопенгауер та ін.

На початку епохи Відродження італійський політичний мислитель та державний діяч Нікколо Макіавеллі (1469-1527) досліджував людину (як об'єкт і суб'єкт політики) у системі політичних відносин та політичних явищ, зокрема, її боротьбу за владу. Учений розглядав проблему досягнення влади представниками політичної еліти і дійшов висновку про те, що досягти її можна завдяки доблесті, вдалій долі, прихильності співгромадян чи здійснивши злочин⁵⁹¹. Один із найяскравіших представників суспільно-політичної думки доби «Відродження» Н. Макіавеллі порушив важливу проблему – поєднання норм моралі та успіху в політиці, тобто міру співвідношення ціннісного й раціонального. Саме він уперше звернув серйозну увагу на еліту як правлячу верству, що керує суспільством. Владу в суспільстві не може здійснювати ні одна людина, ні всі люди одночасно. Як наслідок, з'являється організована меншість, і вона управляє, оскільки вона організована. На його думку, усі основні конфлікти розгортаються між елітами: меншістю, яка втримує владу, і меншістю, яка йде до влади. Усі суспільства багато в чому різняться між собою внаслідок різноманітностей, породжених природою самої еліти. Мислитель змальовує дві лінії поведінки державця, якими він повинен досконало володіти. «Оскільки володар змушений добре наслідувати звіра, він повинен узяти за приклад лиса й лева: перший беззахисний проти сітей, а другий беззахисний проти вовків. Отже, треба бути лисом, щоб розпізнати сильце, і левом, щоб лякати вовків»⁵⁹². Таким чином, Н. Макіавеллі в своїх працях не тільки сформулював

⁵⁹¹ Макиавелли Н. Государь / Н. Макиавелли. – М., 1990. – С. 19-26.

⁵⁹² Мак'явеллі Н. Флорентійські хроніки; Державець / Н. Мак'явеллі; пер. з італ. А. Перепада. - К.: Основи, 1998. – С. 439-440.

концепцію сильної ініціативної меншості, але й змалював образ політичного володаря, надав певні рекомендації для більш ефективного правління державою.

Отже, підносять владу над народом, виокремлюють її як вищу частину суспільства Н. Макіавеллі, Т. Карлейль, Ф. Ніцше. Так, видатний філософ Ф. Ніцше, пояснював існування еліти як результат діяльності вищих природних сил. Основною підставою усіх суспільних процесів Ф. Ніцше називав волю до влади, а рушійною силою історії він уважав «ненаситне прагнення до прояву влади та застосування влади, користування владою як творчим інстинктом»⁵⁹³. Політичний ідеал мислителя – це сильна влада аристократії над народом. «Сутність справжньої та здорової аристократії, – пише Ф. Ніцше, – повинна полягати в тому, щоб вона відчувала себе ... не функцією королівської влади або суспільства, але їх «сенсом», вищим виправданням і щоб тому вона зі спокійною совістю приймала жертви від незчисленної сили людей, які були придушені і принижені заради неї та зробилися людьми неповноцінними, рабами, знаряддями». Ф. Ніцше формулює кредо елітаризму як сильну владу аристократії, яка «повинна твердо вірити, що існує не для суспільства, але що воно – не більше ніж фундамент та підмурівки, на яких високо стоять якісно обрані істоти, які прагнуть... до вищого буття»⁵⁹⁴.

У радянському суспільствознавстві впродовж багатьох років теорія політичних еліт розглядалася як псевдонаукове буржуазне вчення, що суперечило принципам народовладдя (народної демократії). В.І. Ульянов (Ленін), зокрема, говорив про те, що в соціалістичній країні кожна кухарка зможе управляти державою. Тому політична еліта в більшовиків асоціювалася з політичною аристократією буржуазного типу, якою в пролетарській державі бути не повинно. Проте дійсність спростувала ілюзії і догми теоретиків безкласового суспільства, і в Союзі Радянських Соціалістичних

⁵⁹³ Ницше Ф. Полное собрание сочинений [Текст] / Ф. Ницше. – М.: [б. и.], 1999. – Т. IX. – С. 298.

⁵⁹⁴ Парето В. Компендиум по общей социологии / В. Парето // Антология мировой политической мысли: В 5 тт. – М., 1997. – Т.2. – С.61.

Республік (СРСР) згодом було сформовано потужну і закриту політичну еліту⁵⁹⁵.

Поняття «еліта» за пострадянських часів ототожнювали з поняттям «номенклатура». Так, О. Криштановська не протиставляє поняття «еліта» і «номенклатура» а вважає, що номенклатура – це різновид еліти. Дослідниця визначає специфіку старої еліти наявністю номенклатурного характеру радянської еліти. *На думку О. Криштановської, це:*

- 1) монолітність (уся номенклатура належала до членів КПРС);
- 2) ієрархічність;
- 3) відсутність самовідтворення;
- 4) географічна мобільність;
- 5) внутрішня ротація;
- 6) система привілеїв⁵⁹⁶.

Отже, поняття номенклатури відбиває елітну групу, яка була характерною для радянського суспільства та інших країн, що входили до соціалістичного табору. Це поняття також може бути використаним для опису та аналізу й інших тоталітарних режимів, у яких елітні групи жорстко контролюються правлячою партією чи іншою владною групою.

Радянська елітна група являла собою якісний кадровий потенціал забезпечення суспільно-політичних та соціально-економічних сфер життєдіяльності в період колишнього Радянського Союзу. Так, 1967 р. було висунуто концепцію «розвинутого соціалістичного суспільства», упродовж якого соціалізм повинен розвиватися на власній основі. Саме такий соціалізм називається «зрілим», «розвинутим». З'явився також ще один термін – «реальний соціалізм», яким пояснювали труднощі, що існують у суспільстві. Характеристики розвинутого соціалістичного суспільства було зафіксовано в преамбулі Конституції СРСР 1977 р. Основні складові розвинутого соціалізму – це «загальнонародна держава» і «нова історична спільнота людей – радянський народ». Стверджувалося, що за роз-

⁵⁹⁵ Давыдов Ю.Н. Искусство и элита / Ю.Н. Давыдов. – М. -1966. – С. 160.

⁵⁹⁶ Крыштановская О. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту / О. Крыштановская // Общественные науки и современность. – 1995. -№1. –С.52-53.

винутого соціалізму суспільство розвивається без конфліктів під «науковим» керівництвом КПРС⁵⁹⁷. Потреба в кваліфікованих посадовцях змусила керівництво зосередити увагу на їхньому якісному доборі та розстановці. Контроль за державними управліннями здійснювався через процедуру їхнього затвердження в партійних органах. Керівники еліти Радянського Союзу наведені на рис. 3.2.2.



Рис. 3.2.2 Кадрова політика на теренах Радянського Союзу.

Згруповано автором за даними⁵⁹⁸

Крім того, слід зазначити для більшості населення країни значну роль у суспільстві відігравали військові формування Радянського Союзу, які були потужним ідеологічним, політичним та виховним інструментарієм. Діяльність названих формувань знаходилася під постійним контролем вищої державної та партійної еліти СРСР. *Це було*

⁵⁹⁷ Комуністична партія Радянського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://publ.lib.ru/ARCHIVES/K/KPSS/_K

⁵⁹⁸ Лучанінова Л.О. Державна кадрова політика — найважливіша передумова зміцнення держави / Л.О. Лучанінова [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.kbuara.kharkov.ua/PSS.html

обумовлено низкою чинників радянського періоду історії країни⁵⁹⁸:

1) військові формування СРСР виконували політичні функції та були важливою складовою загальнодержавної тоталітарної системи;

2) у СРСР було встановлено загальний військовий обов'язок, яким було передбачено, що захист Вітчизни є важливою функцією держави та справою всього радянського народу. Кожен громадянин чоловічої статі в разі досягнення вісімнадцятирічного віку (за винятком певних обмежень) мав бути призваний на дійсну військову службу;

3) діяльність Збройних Сил СРСР та інших військових формувань перебувала під постійним щоденним контролем як політичних органів, так і органів державної безпеки. Зазначений подвійний контроль мав за мету забезпечити постійний партійно-політичний контроль за діяльністю військових формувань та уникнути будь-яких проявів та спроб не лояльного відношення до чинної влади.

Тобто, аналізуючи державну кадрову політику зазначимо, що за радянських часів вона була доволі успішним та стратегічно важливим компонентом забезпечення державної безпеки у цілому.

У сучасних умовах існують різноманітні інтерпретації своєрідності реалізації тенденцій загальносвітового цивілізаційного процесу в Україні та Росії. Характерною особливістю історії є те, що Україна тривалий період перебувала під впливом різних цивілізацій (західної католицької і східної православної). Більшість території України до 1917 р. перебувала в царській імперії. Україну та Російську федерацію з 1654 до 1991 р. пов'язують 337 років спільної історії: спочатку в Російській імперії, потім в Радянському Союзі. На думку історика М. Данилевського, саме діаспора є визначальним камертоном сприйняття основних тенденцій розвитку материнської нації, тому взаємний вплив у таких умовах видається істотним⁵⁹⁹. Основні етапи розвитку української нації за пострадянських часів наведено на рис. 3.2.3.

⁵⁹⁹ Афонін Е.А. Велика розтока (глобальні проблеми сучасності; соціально-історичний аналіз). - К.: ПАРАПАН, 2002. - 350 с.

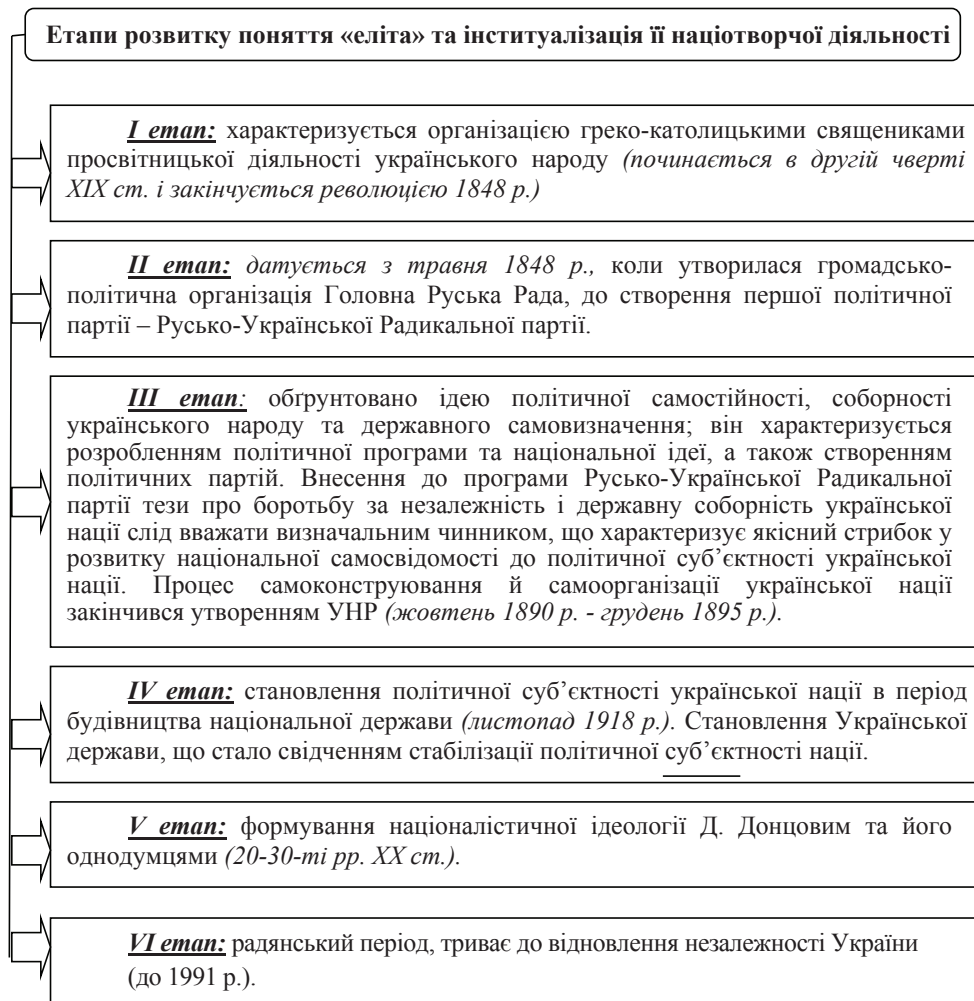


Рис. 3.2.3 Етапи розвитку поняття «еліта» та інституалізація її націотворчої діяльності. Згруповано автором за даними ⁵⁹⁹

В обох країнах проживають численні національні меншини – українська в Росії, і російська в Україні. Національна еліта та інституалізація її націотворчої діяльності є неодмінною передумовою становлення політичної суб'єктності нації. Водночас *визначено найважливіші для націотворення риси політичної еліти*: її комунікативність, моральність, здатність усвідомлювати національні інтереси та їх теоретично осмислювати.

На момент розпаду СРСР інерція системи виробництва знань сприяла тому, що ставши в 1990–1991 рр. де-юре націями колишні

складові радянської імперії не дійшли до потреби легітимації терміна «нація». У зв'язку з чим існує неоднозначність перекладу слова нація («nation») в англо-російських словниках, виданих в СРСР та Росії⁶⁰⁰, табл. 3.2.1.

Таблиця 3.2.1

Трактування поняття нація («nation») в різних словниках

Назва згідно із словником	Переклад
1	2
англійський тлумачний словник	
Longman English Dictionary ⁶⁰¹ визначає «nation» як:	
a large body of people united by common descent, history, culture, or language, inhabiting a particular state or territory»	велика група людей, об'єднаних спільним походженням, історією, культурою або мовою, що проживає в певній державі або на певній території
a country, considered especially in relation to its people and its social or economic structure	країна, що розглядається у зв'язку з її народом та соціальною або економічною структурою
Collins English Dictionary ⁶⁰² визначає «nation» як:	
an aggregation of people or peoples of one or more cultures, races, etc, organized into a single state	об'єднання народу або народів з однією або більше культурами, расами, тощо, організоване в державу
a community of persons not constituting a state but bound by common descent, language, history, etc	спільнота осіб, що не утворюють державу, але пов'язані спільним походженням, мовою, історією тощо

⁶⁰⁰ Українська політична нація: генеза, стан, перспективи: [монографія] / [Крисаченко В.С., Степико М.Т., Власюк О.С., Астаф'єв А.О., Барков В.Ю.]; ред. В.С. Крисаченко. – К.: Нац. Ін-т стратегічних досліджень, 2003. – С. 473.

⁶⁰¹ Longman English Dictionary. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ldoceonline.com/>.

⁶⁰² Collins English Dictionary. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english>.

Продовження табл. 3.2.1

1	2
Macmillan dictionary ⁶⁰³ визначає «nation» як:	
a country that has its own land and government	країна, що має власну територію та уряд
the people of a particular country	народ певної країни
a group of people who share the same culture and languages but do not have their own country	група людей, що мають одну культуру та мову, але не мають власної країни
Англо-російський словник, виданий в СРСР та Росії ⁶⁰⁴	
nation	народ, нация; народность
Syn: folk, people, nationality	государство, нация, страна
independent nation	независимое государство
sovereign nation	суверенное, независимое государство
friendly nation	дружественное государство
belligerent/warring nations	воюющие государства
civilized nation	цивилизованное государство
peace-loving nations	миролюбивые страны
a member nation (of the UN)	страна-член, входящая в состав какой-либо организации (например, Организации Объединённых Наций)
to build/ establish a nation	создать, основать государство

Отже, у жодній статті жодного англійського тлумачного словника нація не трактується як держава (state), що суперечить перекладу слова «nation» в англо-російських словниках, виданих в СРСР та Росії і свідчить про підміну понять. У перекладах зарубіжних творів російською та українською мовами до цього часу термін «nation» перекладається як «держава» замість «нація», а «nation-building»

⁶⁰³ Macmillan dictionary. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.macmillandictionary.com/>.

⁶⁰⁴ Англо-русский дипломатический словарь / [под. рук. В.С. Шах-Назаровой, Н.О. Волковой и К.В. Журавченко]. – М.: Русский язык, 2001. – 856 с.

як «державне будівництво», замість «національне будівництво», що принципово змінює як суть проблеми, яка розглядається, так і зміст тексту, що перекладається. Концепти «держава» і «нація» є настільки різними, що не можуть бути такими, що їх можна замінити одне одним. Прочитавши кілька текстів не російською мовою, можна зрозуміти суть очевидного. Таким чином, у Радянському Союзі та в більшості країн пострадянського простору, до яких належить й Україна, склалася парадоксальна ситуація, коли існування системоутворювального явища світової історії та сучасної глобальної політичної системи вдавалося і до цього часу вдається приховати, маніпулюючи перекладом одного слова. Радянська ідеологічна машина ввела в оману як суспільну думку в самому СРСР, так і в подальшому громадськість далеко не однієї країни пострадянського простору. Слід говорити про підміну понять або, якщо точніше, прагнення приховати істинне значення явища, яке описується терміном «нація». Ця підміна надалі продовжує відбуватися в Україні, по суті стаючи на заваді адекватному розумінню як того, що відбувається всередині країни, так і в світі загалом. Ця підміна понять є причиною того, що в пострадянській Україні часто плутають поняття «нація» і «держава», «національне будівництво» та «державне будівництво».

Поняття «нації», яка виокремлювала групу людей і називалася елітою, досліджували сучасні дослідники, зокрема Вільфредо Парето, Гаetano Моска Етціоні, Макс Вебер, Роберт Міхельс, Карл Манхейм, Хосе Ортега-і-Гассет, Арнольд Тойнбі, Райт Міллс. У сучасному розумінні і значенні поняття «еліта», як специфічна соціальна група організованої меншості, яка володіє реальною владою над усім суспільством, було введено наприкінці XIX ст. – початку XX ст. в працях різних науковців, рис. 3.2.4.

У сучасному розумінні і значенні під поняттям «еліта» італійський мислитель Вільфредо Парето (1848-1923) розумів тих, хто має найвищі показники в своїй сфері діяльності. Обґрунтовував свою елітарну теорію біопсихологічними якостями індивідів. Він поділяв еліту на тих, «хто безпосередньо чи побіжно відіграє помітну роль в управлінні суспільством і складає правлячу еліту та іншу

частину цього класу, який утворює неуправлінську еліту»⁶⁰⁵. Отже, В. Парето включав до складу еліти лише тих, хто досяг вищих посад у професійній ієрархії через свої здібності, і завдяки чому отримав можливість виконувати керівні функції в суспільстві.

Гаetano Моска (1858-1941) сформулював теорію правлячого класу. Так, зокрема, учений указував на те, що саме правлячий клас визначає історичний процес.

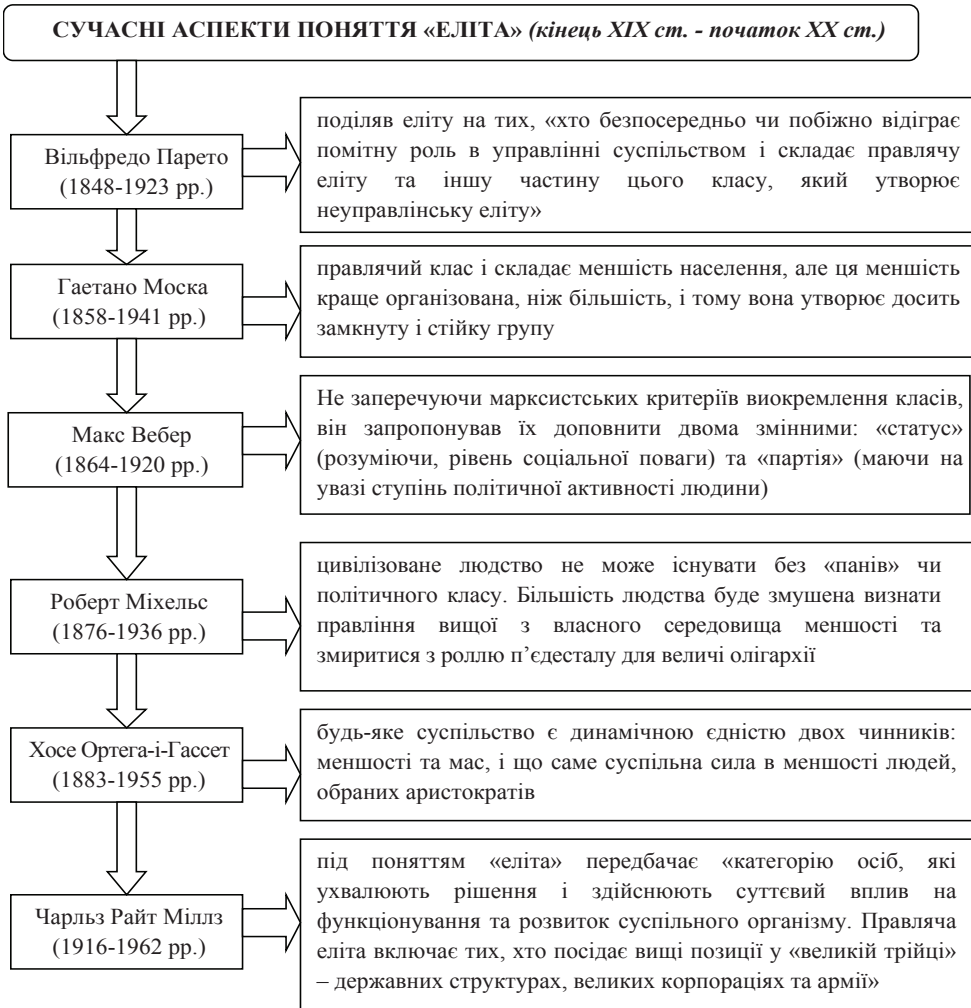


Рис. 3.2.4 Сучасні аспекти трактування поняття «еліта».

Згруповано автором за даними^{606; 607; 608; 609; 610; 611; 612}.

⁶⁰⁵ Парето В. Компендиум по общей социологии / В. Парето // Антология мировой политической мысли: В 5 тт. – М., 1997. – Т.2. – С.61.

Він існує за будь-якої форми правління: у деспотичних режимах він буде створюватися згори – деспотом, якому потрібні посередники для управління державою, а в ліберальних – знизу, самим народом, як координуючим органом. Хоча правлячий клас і складає меншість населення, проте ця меншість краще організована ніж більшість і тому вона утворює досить замкнуту і стійку групу.

Застосовуючи принцип організаційного підходу, Г. Моска здійснює аналіз «правлячого класу». Відповідно до його теорії, правлячий клас зберігає владу завдяки наявності організації, структури. Неоднорідний за своїм складом, він складається з вищої, досить малочисельної верстви «вищого начальства» (осердя еліти) і нижчої верстви («середній клас»), що відіграє роль посередника між правлячим і класом, що управляється. До обов'язків останнього належить запровадження в життя рішень правлячого класу. Стабільність політичної системи багато в чому визначається саме якістю цієї верстви. Саме Г. Моска у роботі «Правлячий клас» (1896 р.) запровадив до наукового обігу поняття політичного класу, наголосивши на функціональності цієї групи та використовуючи такі похідні від нього поняття і визначення, як «панівний клас», «вищі класи», «клас правлячих», «організована меншість», «неорганізована більшість, що управляється». На думку Г. Моски, «політичний клас подібний колективу, члени якого об'єднані політичним покликанням. Основою солідарності є політична свідомість, спільна для кожного члена класу»⁶¹³. Учений зазначав, що «в деяких країнах

⁶⁰⁶ Арон Р. Этапы развития социологической мысли / [Пер. с фр.] – М.: Изд. Группа «Прогресс-Политика», 1992. – С. 455.

⁶⁰⁷ Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер. – М.: Прогресс, 1990. – 804 с.

⁶⁰⁸ Миллс Р. Властвующая элита / Р. Миллс. – М., 1959. – С.380-381.

⁶⁰⁹ Моска Г. Правящий класс / Г. Моска // Антология мировой политической мысли: В 5 тт. – М., 1997. – Т.2. – С.127.

⁶¹⁰ Пугачёв В.П. Субъекты политики: личность, элиты, лидерство / В.П. Пугачёв. – М., 1991. – С. 29.

⁶¹¹ Крыштановская О. Анатомия российской элиты / О. Крыштановская. – М.: Захаров, 2005. – С. 29.

⁶¹² Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия / [Пер. с англ.] / Й. Шумпетер. – М.: Экономика, 1995. – С.372-379.

⁶¹³ Моска Г. Правящий класс / Г. Моска // Антология мировой политической мысли: В 5 тт. – М., 1997. – Т.2. – С.127.

єдиним критерієм, що визначав належність до правлячого класу, є народження в аристократичному середовищі. Практично в усіх країнах, що мають стародавню історію, у той чи інший час існувала спадкова аристократія»⁶¹⁴.

У суспільстві відбувалися важливі зміни – упроваджувався виборчий колективізм. Реакцією на ці процеси була публікація робіт німецького соціолога, філософа, історика, економіста і юриста Макса Вебера (1864-1920) про роль бюрократії в суспільстві⁶¹⁵. М. Вебер уважав саме бюрократію всесильною. За М. Вебером *бюрократ* – це ототожнення елітарної системи. Бюрократична система забезпечує всім, хто в ній задіяний, визначену певними правилами винагороду. М. Вебер заклав також підвалини підходу, відповідно до якого класи визначаються не лише виходячи із відносин до засобів виробництва. Не заперечуючи марксистських критеріїв виокремлення класів, він запропонував доповнити аналіз стратифікації ще двома змінними: «статус» (розуміючи, рівень соціальної поваги) та «партія» (маючи на увазі ступінь політичної активності людини).

До класичних праць з теорії еліт, безумовно, необхідно віднести праці учня М. Вебера, одного із ідеологів партії Б. Муссоліні – Роберта Міхельса (1876-1936). На думку цього вченого, «цивілізоване людство не може існувати без «панів» чи політичного класу. Більшість людства буде змушена визнати правління вищої із власного середовища меншості та змиритися з роллю п'єдесталу для величі олігархії»⁶¹⁶. Сама політична еліта, на думку вченого, є продуктом національної психіки. Теорія вченого не визнає самостійної ролі особи в політиці, здатності мас впливати на владу.

Ідентифікація розглянутих теорій сприяла формуванню загальної теорії еліт під назвою «макіавеллістська», представниками якої є Г. Моска, В. Парето та Р. Міхельс. Уперше термін «макіавеллісти» було застосовано американським політологом Ф. Хінтером. Представники «макіавеллістської» школи вважали еліту більш чи

⁶¹⁴ Крыштановская О. Анатомия российской элиты / О. Крыштановская. – М.: Захаров, 2005. – С. 29.

⁶¹⁵ Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер. – М.: Прогресс, 1990. – 804 с.

⁶¹⁶ Пугачёв В.П. Субъекты политики: личность, элиты, лидерство / В.П. Пугачёв. – М.: 1991. – С. 29.

менш консолідованою групою, яка відрізняється від решти населення особливими соціальними, політичними та психологічними якостями та елітною самосвідомістю. Учені ведуть мову про «... структурну сталість еліти, її владних відносин. Персональний склад еліти змінюється, але відносини панування і підпорядкування незмінні. Формування і зміна еліт відбувається в процесі боротьби за владу»⁶¹⁷.

Представник ціннісної теорії еліт, іспанський філософ Хосе Ортега-і-Гассет (1883-1955) уважав, що будь-яке суспільство є динамічною єдністю двох чинників: меншості та мас, і що саме суспільна сила в меншості людей, обраних аристократів. Водночас, він виходив з того, що еліта – це частина суспільства, яка, на його думку, має вимірювати себе особливою мірою, яка готова взяти на себе історичну відповідальність за долю суспільства загалом. «Це не той, хто вважає себе вищим за інших, а той, хто до себе самого ставиться вимогливіше ніж до інших»⁶¹⁸. Як представник ціннісної концепції він уважав еліту головною конструктивною силою суспільства, а також те, що формування еліт відбувається внаслідок природного відбору найбільш цінних представників суспільства, а не в результаті боротьби за владу.

Американський політолог Чарльз Райт Міллз (1916-1962) у роботі «Правляча еліта» (1956 р.) подає загальний аналіз еліти США середини ХХ ст. і визначає її як групу статусів та стратегічних ролей. Учений зазначав, що «владна еліта в США об'єднує людей із трьох сфер – політичної, економічної та військової. У тридцятих роках ХХ ст. провідна роль у державному житті належала політикам, а вже через два десятиріччя – військовим і представникам корпорацій». Відповідно до його концепції, у США ряд осіб володіє значною владою, якої позбавлені решта, і ці особи все більше перетворюються на самоувіковічену еліту; їх влада стає все більш невідконтрольною і безвідповідальною. У Р. Міллза не сформульо-

⁶¹⁷ Шумпетер Й. Капіталізм, соціалізм і демократія / [Пер. с англ.] / Й. Шумпетер. – М.: Економіка, 1995. – С.372-379.

⁶¹⁸ Ортега-і-Гассет Х. Восстання мас / Х. Ортега-і-Гассет // Антологія мирової політичної думки: В 5 тт. – М., 1997. – Т.2. – С.256-257.

ване чітке визначення поняття еліти. Проте, під цим поняттям він передбачає «категорію осіб, які ухвалюють рішення і здійснюють суттєвий вплив на функціонування та розвиток суспільного організму. Правляча еліта за Р. Міллзом, уключає тих, хто посідає вищі позиції у «великій трійці» – державних структурах, великих корпораціях та армії»⁶¹⁹.

Наприкінці ХХ ст. наголоси в обґрунтуванні елітизму з позицій технологічного детермінізму змінювалися. Термін «нова еліта» (менеджери, верхівка чиновників та інтелігенція), на відміну від «колишньої» еліти («еліти крові» та «еліти багатства») розглядається як важлива складова нових моделей соціальної структури. Представники неотехнократії виходять із розуміння того, що суспільство є системою бюрократичних інститутів, якими ефективно керують кваліфіковані менеджери. Провідну роль при цьому відіграють «нові еліти», що регулюють соціальні відносини науковим впливом. Теоретики неотехнократії стверджували, що це призведе до утвердження інтелектуальної еліти, яка володіє потужними науковими знаннями, професійним досвідом, умінням керувати сучасними організаціями.⁶²⁰

Подібні погляди висловлював відомий американський економіст Джон Кеннет Гелбрейт (1908-2006). Для представника зазначеної теорії обґрунтування еліт, сучасна технологія обов'язково формує еліту, яка є «техноструктурою». Техноструктура – це особливий соціальний інститут, коли не індивід, не окремих лідер, а цілий комплекс учених, інтелектуалів, техніків, працівників реклами, експертів, бюрократів посідають керівні позиції. Ця корпоративна еліта фахівців виробляє політику і управляє нею. Кредо неотехнократів – «еліта врятує світ», але кваліфікована⁶²¹. Тобто, центр влади зміщується від еліти власників капіталу до еліти фахівців, носіїв знань.

⁶¹⁹ Миллс Р. Властвующая элита / Р. Миллс. – М., 1959. – С. 380-381.

⁶²⁰ Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество / Дж. Гэлбрейт. — М.: Прогресс, 1969. – С. 10.

⁶²¹ Рудич Ф.М. Політологія: [Підручник для вищ. навч. закл. 2-е вид.] / Ф.М. Рудич – К.: Либідь, 2006. – С. 169.

Роль еліти в суспільстві багатогранна. За своїми функціями еліта розподіляється на певні класи та типи. Подібно до визначень існують численні класифікації еліт. На рис. 3.2.5 нами виокремлено їх типи за такими науковцями, як К. Мангайм⁶²², Д. Ласуел і А. Каплан⁶²³, Райт Міллс⁶²⁴.



Рис. 3.2.5. Класифікація типів еліт різними науковцями.

Згруповано автором за даними ^{622, 623, 624}

Визначення і класифікація еліти, наведені на рис. 3.2.5, було сформульовано для стабільних суспільств, для перехідних суспільств ці визначення не точні. У суспільстві, що перебуває у стані системної трансформації, є багато відмінного від стабільного суспільства. Характерною рисою системної трансформації є кардинальна зміна суспільних цінностей і соціальних норм. Процеси

⁶²² К. Mannheim. Człowiek i społeczeństwo w dobie przebudowy. -Warszawa. -1974. - S. 120.

⁶²³ Lasswell H.D., Kaplan A. Power and Society. A Framework for Political Inquiry. - N.Y. and London. 1950. -P. 208-214.

⁶²⁴ Миллс Р. Властвующая элита / Р. Миллс. – М., 1959. – С. 380-381.

суспільних змін здійснюються через функціонування (або не функціонування) державних та громадських інститутів суспільства. У стабільному суспільстві останні виконують такі функції: цілепокладання; адаптації; інтеграції; легітимації.

Особливе місце в межах теорії еліт посідають концепції, спрямовані на вивчення еліти тоталітарного суспільства – теорії «нового класу» (лат. – *classis* – розряд, група) («правлячого класу»). Зокрема, державний і громадський діяч Мілован Джиласа (1911-1995) цей «новий клас», який володіє всім спектром характеристик попередніх правлячих класів, ототожнює з «політичною бюрократією», що виокремилася із звичайного адміністративного апарату і постала над ним⁶²⁵.

Концепція «нового класу» в соціалістичних країнах, що складався з бюрократичної номенклатури, користувалася популярністю, особливо в роботах пострадянського періоду, присвячених історії СРСР. За цією концепцією після соціалістичних революцій до влади приходять новий політичний клас, який складається із колишніх революціонерів і державної бюрократії. Основою класу є Комуністична партія. Природа нового політичного класу не економічна, як у західних країнах, а політична. Своєю чергою, володіючи монополією на політичну владу, цей клас підкоряє собі національну власність.

Існують різні здібності членів суспільства до політичної участі в житті суспільства, впливу на політичні та соціальні процеси, управління ними. У радянському суспільствознавстві теорія еліт упродовж багатьох років розглядалася як псевдонаукова та буржуазна. Термін «еліта» підмінявся термінами «влада імушці», «впливові верстви суспільства», «вершки нації» тощо.

Розглянувши еволюцію та етимологію класичних теорій щодо трактування поняття «еліта», можна дійти висновку, що вченими не було розроблено єдиної концепції. Проте, дослідження цього поняття можна звести до єдиного трактування, що зумовлює загальну особливість. Так, під «елітою» слід розуміти групу людей –

⁶²⁵ Рудич Ф.М. Політологія: [Підручник для вищ. навч. закл. 2-е вид.] / Ф.М. Рудич – К.: Либідь, 2006. – С. 169.

лідерів, наділених певними якісними характеристиками: цінність, мораль, відповідальність та інші, що постійно змінюються з розвитком суспільства.

Для перехідних суспільств, зокрема і для України, таке визначення не зовсім придатне, оскільки ці країни перебувають у стані трансформації від тоталітарного через демократизацію до громадянського суспільства. Тут є своя специфіка і певна відмінність, пов'язана з багатьма чинниками: ментальністю, історичними традиціями, економічною політикою, станом розвитку демократії тощо. У пострадянських країнах процес трансформації та модернізації суспільства є досить складним. Наприклад, в Україні виникає чимало проблем у здійсненні модернізаційних процесів, що пов'язане з втратою державності в минулому, браком традицій державотворення та психологією бездержавного народу, що культивувала меншовартість та нерішучість у самостійних державотворчих процесах⁶²⁶.

На складність і проблемність груп, що належать до еліти в перехідних суспільствах, звертають увагу й зарубіжні дослідники. Німецький учений У. Гофман-Лянге твердить, що «навіть чи має сенс надмірне розширення поняття еліти, використання його для характеристики індивідів або груп ... Лідери рухів протесту, що виступали за скасування авторитарного режиму, не можуть бути віднесені до членів національної еліти, поки вони не досягнуть успіхів в інституціалізації свого політичного впливу, створивши стійкі організації, тобто політичні партії або групи тиску»⁶²⁷.

Суттєвим внеском до теорії еліт є обґрунтування еліти відповідно до потреб національного державотворення, зроблене у свій час українським політологом В. Липинським⁶²⁸. Його концепція «національної аристократії» полягає у тому, що ні етнографічна (етнічна) маса людей як така, ні мова, ні окрема територія автоматично не творять нації. Це здійснюється активною групою цієї нації, на ґрун-

⁶²⁶ Пірен М. Українська еліта і проблеми модернізації суспільства / М. Пірен // У пошуках втрачених еліт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n45texts/piren.htm>

⁶²⁷ Хофман-Ланге У. Элиты и демократизация: германский опыт / У. Хофман-Ланге // СОЦИС, 1996, № 4. С. 50–51.

⁶²⁸ Липинський В. Листи до братів-хліборобів / В. Липинський. – К.-Ф., 1995, С. 131.

ті культурних, моральних і політичних цінностей якої й формується нація. Тобто, через еліту нація усвідомлює себе як така. Проте не лише через еліту вона себе пізнає, організовує, настановляє, учить, захищає, керує. Через еліту вона пізнає закони навколишнього світу, виробляє орієнтири в ньому, вивчає різні цивілізації, форми їх існування та суть, переваги і недоліки, знаходить у них своє місце.

Нація за допомогою еліти стає дієвою, виробляє свою концепцію світу, власне світобачення та світосприйняття. Ще в середині ХХ століття геніальний М. Бердяєв відчував прийдешнє і писав: «Усе змінилося навколо в світі, і потрібні вже нові реакції живого духу на все, що відбувається. Ці нові реакції необхідні і для духу, вірного своїй вірі, своїй ідеї»⁶²⁹. Сьогодні, переосмислюючи історичні події, слід об'єктивно оцінити процес формування української національної еліти. Так, науковець Олена Лазоренко стверджує, що еліта в нашій країні ще тільки починає формуватися⁶³⁰. В українському суспільстві, функції еліти виконують певні кола людей. Ці умовно елітні групи поділяються на такі, як:

- *протоеліта* (лідери громадських організацій, парламентських груп, урядовці, лідери промислово-фінансових груп, банків);
- *псевдоеліта* (частина депутатів, випадкові в політиці особи, ватажки злочинних угруповань);
- *постеліта* (частина старої еліти, що зберігає свої позиції в рудиментарних суспільних інститутах, лідери старих, одержавлених профспілок, лідери старих жіночих, ветеранських, дитячих організацій, ДТСААФ, винахідників тощо);
- *усталена еліта* (учені, митці, відомі журналісти, лікарі, вчителі, тобто ті, чий громадський авторитет залишається високим незалежно від суспільних змін).

Узагалі, зважаючи на досить абстрактний характер поняття «еліта», учені пропонують й інші поняття, які фіксують певний ас-

⁶²⁹ Бердяєв Н. А. Судьба России: Опыт по психологии войны и национальности / Н.А. Бердяев. – М., 1990. С. 3.

⁶³⁰ Пірен М. Українська еліта і проблеми модернізації суспільства / М. Пірен // У пошуках втрачених еліт [Електроний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n45texts/piren.htm>

пект, характеристику людей, що належать до правлячих груп. Так, замість поняття «еліта» пропонується термін «кліократія», тобто влада професіоналів, відповідальних за свої дії перед історією. Крім того, пропонують і такі терміни, як «технопатрія» – тобто влада укорінених технократів, «когнітаріат» – ті, хто пізнає, аналізує тощо⁶³¹.

Формування української національної еліти – одна з найболючіших проблем сьогодення. Ідеологічну трансформацію суспільства в Україні має провадити верства, яка б поєднувала в собі інтелект, духовність, патріотизм, могла бути взірцем для загалу й повести його за собою. До інших ознак еліти західні вчені додають багатство, яке допомагає отримати високі посади. Так чиниться у всьому світі, і ми сьогодні повинні підпадати під такі ж суспільні закони⁶³². Інтелектуальна, духовна людина завжди відчуває потребу звертатись «нагору», до авторитету чи принципу, якому добровільно служить. З цього випливає, що важливою рисою еліти має бути вимогливість до себе і невичерпне бажання вдосконалюватись, це допомагає еліті (меншості) стати взірцем для суспільства, для «людини-маси».

Вагомий внесок у визначення ознак еліти зробили наші співвітчизники, зокрема В. Липинський та Д. Донцов. В. Липинський називає еліту «національною аристократією», «групою найкращих у цей момент серед нації людей, які найкращі серед неї тому, що власне вони в цей момент є організаторами, правителями і керманичами нації»⁶³³. Більш детальну інформацію наведено на рис. 3.2.6.

В українському суспільстві на нинішньому етапі його розвитку діє така модель структури і розвитку еліти, у якій слабо відбито її суттєві характеристики як особливої верстви суспільства. Спостерігаються негативні прояви. Так, результати соціологічних досліджень Інституту соціології НАН України спільно із службою

⁶³¹ Кузнецов Н.В. Правящие элиты в истории России / Н.В. Кузнецов // Русская нация: историческое прошлое и проблемы возрождения. -М. - 1995. -С. 108.

⁶³² Пірен М. Українська еліта і проблеми модернізації суспільства / М. Пірен // У пошуках втрачених еліт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n45texts/piren.htm>

⁶³³ Липинський В. Листи до братів-хліборобів / В. Липинський. – К.-Ф., 1995, С. 131.

«Соціс-Геллап» свідчать, що 44,0% респондентів вважають елітою найбагатших людей, 42,0% – тих, хто обіймає високі посади⁶³⁴. Як результат, українські громадяни еліту розуміють як правлячу верхівку, а не як інтелектуальну, найвихованішу, найгуманнішу, високодуховну частину суспільства, як це є в наукових канонах.

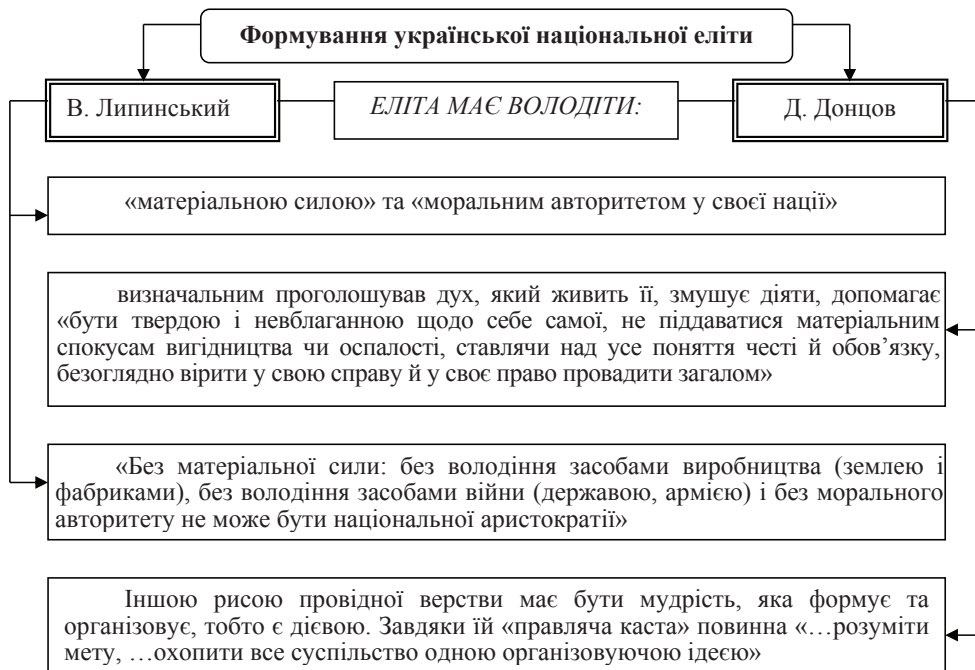


Рис. 3.2.6 Формування української національної еліти
за В. Липинським та Д. Донцовим.
Згруповано автором за даними⁶³⁵, ⁶³⁶.

Більш конкретні відповіді дали респонденти, коли їм було запропоновано 15 соціальних категорій людей з проханням відзначити, з якою з них насамперед асоціюється слово «еліта». Найперші місця посіли: Президент – 41,0%; міністри – 31,0%; народні депутати – 32,0%; бізнесмени – 32,0%; керівники банків – 21,0%; злочинні угруповання – 14,0%; науковці – 12,0%; керівники політичних

⁶³⁴ Пірен М. Українська еліта і проблеми модернізації суспільства / М. Пірен // У пошуках втрачених еліт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n45texts/piren.htm>

⁶³⁵ Донцов Д. Дух нашої давнини / Д. Донцов. – Д., 1991. – С. 194.

⁶³⁶ Липинський В. Листи до братів-хліборобів / В. Липинський. – К.-Ф., 1995. С. 131.

партій – 7,5%; актори – 7,0%; письменники – 5,0%; військове керівництво – 2,5%⁶³⁷. За даними досліджень, негативним чинником є співвідношення злочинних угруповань до категорії науковців, які мають вищий статус у суспільстві. Іншим негативним чинником є бюджетні видатки на одного науковця в Україні, які в 40–50 разів менші ніж у країнах Євросоюзу. За період 1991 – перше півріччя 1999 р. з України виїхало близько 6,5 тис. учених найвищої кваліфікації (академіків, професорів, кандидатів наук). Саме те, що понад 40 тисяч українських науковців перейшли на режим фізичного виживання: пішли в торгівлю, бізнес, сферу послуг і навіть у кримінальні структури. Однією з об'єктивних причин складності подолання організованої економічної злочинності є те, що фінансові афери мають могутнє інтелектуальне забезпечення. Ці люди повинні повернутися в лоно порядності й бути рушійною силою прогресу українського суспільства⁶³⁸. Отже, слід сподіватися на позитивні зміни в суспільстві, що відбуваються сьогодні у зв'язку з інтеграцією України в Європейське співтовариство, та які призведуть до появи позитивних якісних рис, якими повинна володіти українська еліта.

Світовий досвід переконливо доводить: життєвий рівень усіх прошарків населення, соціально-економічна ситуація в країні визначаються рівнем освіченості суспільства і його ставленням до інтелектуальних цінностей. Лише інтелектуально багате суспільство є гарантією високого рівня життя народу, навіть за відсутності енергоносіїв, корисних копалин та інших природних багатств – прикладом слугує нам Японія. Інтелектуальний капітал – це те, що в сучасних умовах надзорської конкурентної боротьби дозволяє створювати цінності та забезпечує конкурентоспроможність підприємствам та суспільству в цілому. Людський інтелект стає безпосередньою і головною продуктивною силою постінформа-

⁶³⁷ Шульга М. Правляча еліта сучасної України [Аналітична доповідь] / М. Шульга, О. Потехін, Н. Бойко, О. Порохонська, Т. Шульга. – К., 1998, С. 64.

⁶³⁸ Пірен М. Українська еліта і проблеми модернізації суспільства / М. Пірен // У пошуках втрачених еліт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n45texts/piren.htm>

ційної технологічної ери, якій історія відвела час з перших днів ХХІ століття. Безперечно, інтелектуальний потенціал України величезний. Як безперечно й те, що він упродовж останніх років стрімко руйнується. Деінтелектуалізація суспільства – головна небезпека для історичних перспектив незалежної України. Як свідчить світовий досвід, при наявності інтелектуального потенціалу народу, а також патріотизму і дієздатності керівництва, економічну кризу можна швидко подолати, проте відновити інтелектуальний потенціал дуже непросто, інтелект нації формується десятками, а то й більше років⁶³⁹.

Таким чином, *національна еліта* – це та частина верстви суспільства, яка має систему привілеїв та конкретно-історичний характер і суттєво змінюється з модернізацією суспільних відносин, змінами соціальних порядків та політики. На сьогодні перед українським суспільством стоїть проблема поділу між елітою та неелітою за величиною прибутків, регулярністю їх отримання, за рівнем життя, можливістю впливати на ухвалення державних рішень тощо. Можливими шляхами подолання зазначених проблем для України є досвід розвинутих країн, спрямований до інформаційного суспільства, тобто моделі суспільства, заснованого на знаннях. Це підвищує роль науки, різного типу технологій, засобів масової комунікації і пов'язане з гуманізацією відносин між людьми, зростанням духовності, опорою на культуру і мораль.

⁶³⁹ Пірен М. Українська еліта і проблеми модернізації суспільства / М. Пірен // У пошуках втрачених еліт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n45texts/piren.htm>

3.3. Політичні партії пострадянських країн та їх роль у формуванні національних стратегій розвитку

Сучасний етап партогенезу свідчить про те, що політичні партії стали одним із основних елементів організації політичного порядку, формування політичних систем, функціонування публічної влади. У міру розвитку парламентських, конституційних основ демократичних суспільств та їх державності, партії постійно зміцнювали свій політичний і правовий статус.

По закінченні Другої світової війни в конституціях різних країн з'явилися відповідні статті, а в 70-х роках склалося достатнє, розгорнуте законодавство, що регламентувало їх діяльність. Стимулюючи плюралізм політичного життя, партії стабілізували систему влади, засновану на стійкому представництві інтересів громадян. Таким чином, нині політичні партії являють собою такий інститут влади, без якого не можуть здійснюватися вибори, як основний механізм формування державності, легітимне «завоювання» різними прошарками населення провідних політичних позицій⁶⁴⁰. Тому сьогодні слід говорити про те, що розвинені політичні партії стали одним з головних атрибутів демократичних суспільств і квітучих держав.

На думку одного з дослідників політичних систем В. Богатирьова, у політичній системі суспільства політичні партії виконують такі основні функції:

1. *Визначають політичну мету.* Розробляючи ідеологію і програми, партії прагнуть визначати стратегію і переконати громадян у можливості альтернативних або інших, більш ефективних урядових дій.

2. *Виражають суспільні інтереси.* Виражати інтереси можуть і групи, проте лише партії зводять їх воєдино в таку форму, яка справляє безпосередній вплив на ухвалення рішень центральними державними органами влади.

⁶⁴⁰ Базарбаев К., Жумагулов Б. Политические партии Кыргызстана: теория и практика.- Б.: 2012. – С. 15.

3. *Мобілізують і соціалізують громадян.* Створюють довгострокову соціальну та ідейно-психологічну основу партійної діяльності. Формують відповідну суспільну думку, використовуючи для цієї мети ЗМІ.

4. *Формують правлячу еліту,* місцеві органи влади, спочатку тіньовий, а потім і реальний склад уряду, других органів центральної влади; забезпечують зв'язок між урядовими органами влади і суспільством; формують разом з іншими політичними інституціями механізм державного і суспільного управління; забезпечують стабільність урядових структур і механізмів⁶⁴¹.

У той же час, залежно від природи того чи іншого суспільства, тієї чи іншої країни, характеру чи рівня розвитку політичної системи, політичні партії можуть виконувати й інші функції. Особливо в державах з федеративним устроєм, чи унітарних але із значною етнічною строкатістю, політичні партії виконують функцію національного єднання.

У країнах світу партії відіграють досить не однозначні ролі. Так, у стабільних демократичних державах, крім органічної їх змонтованості в механізм державної влади, діяльність партій поєднується з активністю багатьох учасників виборчого процесу, причому не тільки інтересів різноманітних груп, ЗМІ, але й успішно конкуруючих з ними незалежних кандидатів. Взаємовідносини населення з владою стали більш безпосередніми, сильніше орієнтованими на індивідуальні позиції громадян. Як писав С. Хантінгтон, чим швидше зростала ««прихильність американців до своїх політичних переконань», тим байдужіше відносилися вони до групових форм вираження своїх політичних інтересів»⁶⁴².

Проте, водночас багато партій, звикнувши до ролі постійної ланки в процесі ухвалення державних рішень, часто стала вбачати свою головну мету в боротьбі проти уряду, а не в завоюванні електорату. У цьому ракурсі, на думку німецького теоретика Клауса фон

⁶⁴¹ Богатырев В., Иманалиев М., Масаулов С., Хамисов В., Бекболотов К. Политические партии в Кыргызстане. – Б., 2006

⁶⁴² Huntington S. The third wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman, L.; 1991. P. 58.

Бойме, партії, посиливши свою роль у відборі політичних еліт, певною мірою втратили вплив на політичну соціалізацію громадян. Достатньо відчутною тенденцією в багатьох західних демократіях стало і пониження партійної ідентифікації. Тому, зміцнивши демократичні цінності в політичному житті своїх країн, партії іноді починають «іти в тінь», підвищуючи шанси менш гнучким і формалізованим посередникам у відносинах між населенням і владою⁶⁴³. У самих партіях ці віяння часу стимулюють тенденції децентралізації і посилення ролі місцевих організацій, ослаблення вимог щодо партійної дисципліни, розширення зв'язків з різноманітними неформальними об'єднаннями громадян, різноманітними структурами громадянського суспільства.

У той же час у країнах, що переживають етап модернізації, набули розвитку інші тенденції в еволюції партійних інститутів. Зокрема, у посттоталітарних державах, що пережили період жорстких ідеологічних вимог до членства в правлячих партіях, збереглося істотне неприйняття партійного членства. Це заважає повноцінному використанню партійних інститутів для повернення людей до політичного життя. Щоправда, боротьба за вибір напрямків суспільного розвитку, пошук консолідуючих соціум цінностей породжують потужні джерела формування нових політичних партій. При цьому в новостворених партіях співіснують тенденції до перетворення їх як на ідеологічно нейтральні організації, розраховані на максимально широку соціальну підтримку, так і в об'єднання з жорсткими ідейними вимогами до своїх членів, централізованої організацією управління і авторитарної ролі лідерів. Відмінною рисою розвитку партій цих країн є й перманентна зміна в багатьох з них ідейної орієнтації, радикалізації їх політичних вимог, тісний зв'язок з групами тиску, а в деяких випадках навіть з кримінальними структурами.

Таким чином, нині партії являють собою такий інститут влади, без якого не можуть здійснюватися вибори як основний механізм формування державності, легальне завоювання різними верствами населення провідних політичних позицій⁶⁴⁴.

⁶⁴³ Sartori G. *Parties and Party Systems // A Framework for Analysis*. Vol. 1. N. Y., 1976.

⁶⁴⁴ Базарбаев К., Жумагулов Б. *Политические партии Кыргызстана: теория и практика*. - Б.: 2012. - С. 16-17].

В умовах процесу національного відродження, активізації процесів державного будівництва пострадянських республік, дослідження їх партогенезу стають досить актуальними, особливо дослідження проблем розвитку та функціонування їх політичних партій як добровільних спілок, що склалися на певній ідеологічній основі й спрямовані в своїй діяльності на участь у державній владі та місцевому самоврядуванні й використовують цю участь як інструмент реалізації інтересів певної категорії населення⁶⁴⁵.

Становлення політичних партій було зумовлене низкою соціальних і політичних обставин. Уведення загального виборчого права відкривало доступ до політики широким верствам суспільства. У посттоталітарних суспільствах активізації політичного будівництва сприяло відновлення демократичних засад державного будівництва, де при цьому політичні партії та інші елементи громадянського суспільства виступають його фундаментом.

На процес формування багатопартійності в республіках колишнього СРСР, впливала *низка чинників*: криза економічної та політичної системи радянського суспільства, розвал Радянського Союзу та падінням авторитету Комуністичної партії Радянського Союзу (КПРС), зниження впливу комуністичної ідеології; непридатністю однопартійної системи для нових умов національного державного будівництва; посиленням, особливо в середовищі інтелігенції, соціал-демократичних і ліберальних ідей; проголошенням суверенітету республік і дискусіями про вибір шляхів розвитку. Окрім того, ще мали вплив етнічно-ментальні та релігійні особливості «нових країн». Наприклад, на думку науковців, у Киргизії, інших деяких республіках політичні партії будувалися за кланово-регіональним принципом.

Слід констатувати, «що зародження політичних партій на пострадянському просторі проходило не за схемою М. Вебера (аристократичні угруповання – клуби – політичні партії), характерною для європейських країн, і не за схемою А. де Токвіля (групи одноступенів – локальні клуби – політичні партії [США]), а за схемою: політичні

⁶⁴⁵ Політологія: навч. посіб. для вузів / упоряд. та ред. М.Сазонова. – Х.: Фоліо, 1998. – С. 499 - 501

гуртки – політичні клуби – народні рухи – політичні партії. Певний період уповільнення у формуванні політичних партій пояснюється характером держави (неправове) і стримувався народжуваною політичною системою. Іншою особливістю партогенезу і відмінністю його від західного була потреба попереднього демонтажу системи КПРС. Другий період також не сприяв нормальному зростанню і розвитку партійних структур, оскільки, замість участі у виборах і у формуванні політики країн, політичні партії займалися дрібними чварами. Становлення партій йшло вкрай складно через специфіку перехідного періоду. До недавнього часу неможливо було існування політичних партій, що представляють інтереси певних соціальних груп, оскільки соціальна структура суспільства також знаходиться в стадії трансформації. Основним типом партій, що існували в країні, були нечисленні об'єднання, що групувалися навколо політичних лідерів. Крім того, існували партії, сформовані із залишків КПРС, а також створені за допомогою адміністративного ресурсу в інтересах виборних кампаній»⁶⁴⁶.

Про особливості, особливо демократизм розбудови політичних систем, свідчить чисельність політичних партій, висота прохідного бар'єру на парламентських та й місцевих виборах, розгалуженість та вплив політичних структур, рівень персоніфікації партійних структур. За чисельністю політичних партій усі країни пострадянського простору можна умовно розподілити на три групи:

– «керованої демократії» – характерна невелика чисельність політичних партій (Казахстан, Таджикистан, Узбекистан – 5-10 партій), де партії формуються «згори», суворі вимоги до реєстрації і діяльності, опозиція ж, як правило, діє або в підпіллі, або в екзилі (вигнанні);

– «консервативної демократії» – характерна вже більша чисельність зареєстрованих політичних партій, але під суворим наглядом держави і в умовах жорстокого адміністративного тиску (Білорусь, РФ, Вірменія, Азербайджан), де авторитарний очільник країни визначає політичну управлінську палітру;

⁶⁴⁶ Порівняльний аналіз політичних партій на прикладі Киргизької Республіки і Республіки Казахстан (новий) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://uadoc.zavantag.com/text/6250/index-1.html>

– «ліберальної демократії» – характерний вільний процес формування політичних партій не «зрегульований» законодавством (Грузія, Республіки Балтії, Україна та Молдова).

Киргизстан теж можна було б віднести до країн третьої групи, однак у країні політико-формульним є вплив регіональних кланів. Країни центральноазійського регіону всіма засобами державної політики та авторитарного впливу перших осіб намагаються обмежити релігійний чинник у партійному будівництві. У кількох з них релігійні (ісламські) партії заборонено.

У Грузії та Україні зареєстровано близько 200 політичних партій, у РФ – 77 (станом на 2015 рік), Латвія, Естонія, Литва (бл. 40-57), Молдова (бл. 20), Білорусь (15), Киргизстан (14), Вірменія, Азербайджан (бл. 20-30). Якщо врахувати чисельність населення, то не викликає сумнівів, що найстрокатішими є політичні системи Грузії, України, Латвії (57) та Молдови.

Значний вплив на розбудову політичної системи здійснює виборча система як парламентських, так і місцевих виборів. Активно сприяє цьому запровадження і використання системи партійних пропорційних виборів (або змішана – мажоритарно-пропорційна, де основними електоральними гравцями є політичні партії). Проте встановлення прохідного виборчого бар'єру від 3% до 7% теж певним чином стимулює партійне будівництво і формує вплив партій.

Так, у РФ маємо 7% прохідний поріг, що унеможлиблює фактично доступ до владних повноважень опозиційним партіям за пропорційної виборчої системи (вибори 2011 року: «Єдина Росія» – 49,54%; Комуністична партія Російської Федерації – 19,16%; «Справедлива Росія» – 13,22%; Ліберально-демократична партія Росії – 11,66%; «Яблуко» – 3,3%; «Патріоти Росії» – 0,97%; «Праве діло» – 0,59%). В останніх виборах до Державної Думи Росії взяло участь всього 7 партій.

У майже половині пострадянських країн (Вірменія, Україна, Грузія, Литва, Латвія, РФ) діє змішана виборча систем, що дає можливість розбудовувати політичну систему і враховувати регіональне представництво в парламенті. Виборчі бар'єри теж менші: Україна, Литва, та Грузія (5%). Вибори до парламенту Киргизії теж

проводяться з 5% бар'єром, але лише за пропорційною системою. У майже третині пострадянських республік (Казахстан, Узбекистан, Азербайджан, Білорусь) збереглася мажоритарна виборча система, найбільш вразлива від адміністративного ресурсу. У Таджикистані з 63 депутатів парламенту 41 обирається за мажоритарними округами, інші ж 22 – за партійними списками (табл. 3.3.1).

Таблиця 3.3.1

Системи парламентських та місцевих виборів у пострадянських республіках колишнього СРСР

№№ п/п	Країна пострадянського простору	Кількість населення країни	Тип виборчої системи на виборах до парламенту	Тип парламенту, кількість депутатів	Тип виборчої системи на місцевих виборах
1	2	3	4	5	6
1	Азербайджан	9,5 млн. осіб	Мажоритарна	<i>Міллі меджліс</i> , 125 депутатів, однопалатний	Мажоритарна
2	Білорусь	9,5 млн. осіб	Мажоритарна	<i>Нацыянальны сход</i> , 110 п. пр. + 64 с. р. депутатів, двопалатний (палата представників, Рада Республіки)	Мажоритарна
3	Вірменія	3,0 млн. осіб	Змішана	<i>Національне зібрання</i> , 90 п. + 41 м. депутатів	Мажоритарна
4	Грузія	3,7 млн. осіб	Змішана	<i>Сакартвелос парламенті</i> , 150 (73 м.+77 п.) депутатів, однопалатний	Змішана
5	Естонія	1,3 млн. осіб	Пропорційна	<i>Рійгікогу</i> , 101 депутат, однопалатний	Пропорційні

Продовження таблиці 3.3.1

1	2	3	4	5	6
6	Казахстан	17,7 млн. осіб	Пропорційна, частина депутатів призначається Президентом, виборщиками та Асамблеєю народів Казахстану	Казахстан республікасиниң парламенті , 154 (107 м. + 47с.) депутатів, двопалатний: мажіліс і сенат	Мажоритарна
7	Киргизстан	6,0 млн. осіб	Пропорційна	Жогорку Кенеш , 120 депутатів, однопалатний	Пропорційна
8	Латвія	1,96 млн. осіб	Пропорційна	Сейм , 100 депутатів, однопалатний	Пропорційна
9	Литва	2,89 млн. осіб	Змішана (5%)	Сейм , 141 (71 м. + 70 п.) депутат, однопалатний	Пропорційна (4%-6%)
10	Молдова	3,55 млн. осіб	Пропорційні (4%)	Парламент , 101 депутат, однопалатний	Пропорційна
11	Росія	146,5 млн. осіб	Пропорційні (7%), Рада Федерації складається з губернаторів та спікерів суб'єктів Федерації	Федеральное собрание , 620 (170 СФ + 450 ФС) депутатів, двопалатний (Совет Федерації і Федеральное собрание)	Мажоритарна

Продовження таблиці 3.3.1

1	2	3	4	5	6
12	Таджикистан	8,6 млн. осіб	Змішана, Національна Рада обирається обраними представниками місцевої влади	Маджлісі Олії Чум-хурії Тожікістон , 96 (41м. і 22п. ПП + 33 НР) депутатів двопалатний, (Палата представників -Маджлісі намо-яндагон і Національна рада в Маджлісі міллі)	Мажоритарна
13	Туркменістан	5,1 млн. осіб	Мажоритарна	Меджліс , 125 депутатів, однопалатний	Мажоритарна
14	Узбекистан	31,57 млн. осіб	Мажоритарна	Олій Маджлиса , 250 (100С + 150 НР) депутатів, двопалатний (сенат і нижня палата)	Мажоритарна
15	Україна	42,76 млн. осіб (без урахування Криму)	Змішана (5%)	Верховна Рада , 450 депутатів, однопалатний	Відкриті партійні списки і мажоритарна

Змішані виборчі системи часто застосовуються в тих країнах, де йде пошук і становлення виборчих систем або існує потреба досягнення компромісу між принципом представництва в парламенті різних політичних сил та стабільністю сформованого ними уряду – саме з метою поєднання переваг мажоритарної та пропорційної систем при одночасному зменшенні негативів, що містять у собі ці виборчі системи⁶⁴⁷.

⁶⁴⁷ Вагіна О. Змішана виборча система: світовий досвід застосування / О. Вагіна. [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://studies.in.ua/pravo/zmishana_v_sis.pdf.

Роль політичних партій у країнах пострадянського простору у формуванні національних стратегій розвитку безпосередньо залежить від особливостей розвитку політичної системи, рівня розвитку громадянського суспільства зокрема і становлення демократичних процесів загалом. У більшості країн зберігся, як спадок минулого, авторитарний стиль управління, при якому інститути громадянського суспільства носять суто декларативний або антуражний характер. Лише в країнах Балтії, Молдові, Україні, Грузії можна відзначити відчутний вплив партій на формування національних стратегій соціально-економічного розвитку. Крім цього, сила впливу політичних партій безпосереднього залежить від форми державного устрою пострадянських країн. Для країн парламентського (Естонія, Литва, Латвія, Молдова, Вірменія), парламентсько-президентського типу (Киргизстан, Україна, Грузія) їх вплив найбільший, а де сформовані президентські (Азербайджан, Білорусь, Таджикистан, Казахстан, Туркменістан, Узбекистан), президентсько-парламентські (РФ) республіки він мало відчутний (табл. 3.3.2).

Таблиця 3.3.2.

*Державний устрій пострадянських республік
колишнього СРСР*

Президентська республіка	Парламентська республіка	Парламентсько-президентська республіка	Президентсько-парламентська республіка
Азербайджан, Білорусь, Таджикистан, Казахстан, Туркменістан, Узбекистан	Естонія, Литва, Латвія, Молдова, Вірменія	Киргизстан, Україна, Грузія	Росія

На нашу думку, для політичних партій більшості пострадянських республік є характерними такі риси: основу «нових» політичних партій становлять партійні кадри з колишньої КПРС (партії створювалися на базі комуністичних кадрів), більшість парламентських партій носять персоніфікований (іменний) характер, багато

з них зароджуються з ініціативи влади, але мають різну політичну долю (вплив), партії мають різне політичне розшарування залежно від рівня розвитку громадянського суспільства.

Окрім цього, *на динаміку формування політичних партій країн мають суттєвий вплив*: чинна система парламентських і місцевих виборів, рівень політичної активності та політична культура населення. Виходячи з вищесказаного, є закономірним і різний ступінь впливу політичних партій на формування зовнішньої та внутрішньої політики країн. У пострадянських країнах відслідковуються політичні сили, які мають чітко виражене ідеологічне підґрунтя (праві, ліві, центристи – консерватори, соціалісти, ліберали тощо) і партії з ідеологією, яку декларують «незмінні» лідери деяких напівтоталітарних республік. Останні створюють авторитарним керівникам політичне забезпечення. Що є світовою практикою: політичні партії, як демократичний антураж, часто використовують для легалізації рішень фактичного одноосібного правління в пост-демократичних суспільствах (табл. 3.3.3).

Таблиця 3.3.3

Особливості партійної структури парламентів пострадянських країн

№№ п/п	Країна пострадянського простору	Парламентські політичні партії, або партії що мають представництво в парламенті	Кількість політичних партій у країні
1	2	3	4
1	Азербайджан	<i>Із 115 депутатів:</i> Новий Азербайджан (72), Партія громадянської солідарності (3), Партія Вітчизни («Ана Ветен») (2). Позапартійні – 48	Зареєстровано близько 30 партій
2	Білорусь	<i>Із 110 депутатів – 3 (3%) – Ко-муністична партія, 1 (1%) – Аграрна партія, 1 (1%) – Республіканська партія праці і справедливості. Число позапартійних – 95% (станом на 2016 р.)</i>	У країні діють: зареєстровані – 15 партій, незареєстровані – 11 партій, а 4 партії – припинили діяльність

Продовження таблиці 3.3.3

1	2	3	4
3	Вірменія	<i>Із 131 депутатів</i> – Республіканська партія (69), Партія «Квіту-ча Вірменія» (37), Вірменський національний конгрес (7), Партія «Спадщина» (5), Вірменська революційна федерація Дашнакцутюн (5), Партія Країна Закону («Орінац Еркір») (6), незалежні (2) і Альянс Центристська Прогресивна Партія (1)	Зареєстровано близько 30 політичних партій
4	Грузія	<i>Із 150 депутатів:</i> Виборчий блок «Грузинська мрія – Демократична Грузія» – Б. Іванішвілі (85), Єдиний національний рух – М. Саакашвілі (65)	Станом на 2012 рік – 216 партій
5	Естонія	<i>Із 101 депутата:</i> Партія Реформ Естонії (30), Центристська партія Естонії (27), Соціал-демократична партія (15), Союз Вітчизни і Res Publica (14), Вільна партія Естонії (8), Консервативна народна партія Естонії (7)	Станом на 2013 рік – 13 партій
6	Казахстан	Народно-демократична партія «Нур Отан» (80,99%), Демократична партія «Ак жол» (7,47%), Комуністична народна партія Казахстану (7,19%)	Офіційно зареєстровано 9 партій. <i>Заборонено «Ісламську партію визволення» (міжнародна панісламістська політична партія).</i>
7	Киргизстан	<i>Із 120 депутатів:</i> Соціал-демократична партія Киргизії (26,8%), Партія Республіка-Ата Журт (21,12%), Партія «Киргизстан» (12,42%), «Онугуу-Прогрес» (9,1%), політична партія державної єдності і патріотизму «Бір Бол» (8,5%), «Ата-Мекен» (7,7%)	На минулих виборах до парламенту зареєстровано 169

Продовження таблиці 3.3.3

1	2	3	4
8	Латвія	<i>Із 100 депутатів:</i> Соціал-демократична партія «Згода» (24), партія «Єдність» (23), Союз зелених і селян (21), Національне об'єднання (17), Латвійське об'єднання регіонів (8), Партія «Від серця до Литви» (7)	На 2011 рік – 57 партій
9	Литва	<i>Із 141 депутата:</i> Соціал-демократична партія Литви (38), Союз Вітчизни – Християнські демократи Литви (33), Партія праці (29), Партія Порядок і справедливість (11), Рух лібералів Литви (10), Виборча акція поляків Литви (8), Партія «Шлях хоробрості» (7), Союз селян і зелених (1), незалежні (3)	На 2012 рік – 41 партія
10	Молдова	<i>Із 101 депутата:</i> Партія соціалістів (20,54%), Ліберально-демократична партія (20,16%), Партія комуністів (17,48%), Демократична партія (15,8%), Ліберальна партія (9,67%)	Зареєстровано більше 40 партій
11	Росія	<i>Із 450 депутатів</i> Державної Думи – 225 – обираються за партійними списками: Єдина Росія (49,32%) – всього 238, КПРФ (19,19%) – 92, Справедлива Росія (13,24%) – 64, ЛДПР (11,67%) – 56	Станом на 2015 рік 77 партій
12	Таджикистан	<i>Із 96 депутатів:</i> Народно-демократична партія (62,5%) – всього 51, Аграрна партія Таджикистану (11,8%) – 5, Партія економічних реформ Таджикистану (7,6%) – 2, Соціалістична партія Таджикистану (5,5%) – 1, Комуністична партія Таджикистану (<i>не пройшла</i> – 2,3%) – 2 по округу	Офіційно зареєстровано 8 партій
13	Туркменістан	<i>Із 125 депутатів:</i> Демократична партія (47), Організація профспілок Туркменістану (33), Союз жінок Туркменістану (16), Партія промисловців і підприємців (14), Молодіжна організація Туркменістану ім. Махтумкули (8), незалежні депутати (7)	Офіційно зареєстровано 3 партії

Продовження таблиці 3.3.3

1	2	3	4
14	Узбекистан	Із 150 депутатів нижньої палати: Ліберально-демократична партія (52), Демократична партія «Міллій тікланіш» (36), Народно-демократична партія (27), Соціал-демократична партія «Адолат» (20), Екологічний рух Узбекистану (15)	Зареєстровано 11 партій
15	Україна	Із 225 депутатів за партійними списками: «Народний фронт» (22,14%) – 64, Партія «Блок Петра Порошенка» (21,82%) – 63, «Самопоміч» (10,97%) – 32, «Опозиційний блок» (9,43%) – 27, Радикальна Партія Ляшка (7,44%) – 22, ВО «Батьківщина» (5,68%) – 17	Понад 200 політичних партій

Феномен політичних партій полягає в їх історичному процесі поступового зростання і перетворення з дрібних громадських груп, що мають вплив лише всередині, на більш великі об'єднання, які виявилися здатними результативно боротися за владу і, при вдалому результаті цієї боротьби, успішно здійснювати управлінські функції. Партії сьогодні є невід'ємним елементом політичної системи суспільства. Вони виступають носіями політичних курсів, конкурують своїми програмами розвитку суспільства, служать виразниками інтересів, потреб і цілей певних соціальних груп, будучи сполучною ланкою між суспільством і державою.

Як ми бачимо, основне завдання партій полягає в перетворенні безлічі приватних інтересів окремих громадян, соціальних верств, зацікавлених груп на їх єдиний сукупний політичний інтерес. Через партії і виборчі системи відбувається формалізація дій громадян у політичному житті. У той же час партії беруть активну участь у функціонуванні механізму політичної влади або намагаються чинити опосередкований вплив на нього. Важливою рисою діяльності політичних партій є їх ідеологічний вплив на населення, визначна роль у проектуванні політичної свідомості і культури. Практика

розвинених країн показує, що сильні партії і стійка партійна система підвищують демократичну керованість і легітимність держави.

Слід зазначити також те, що на пострадянському просторі почала застосовуватися парламентська модель держави, згідно з якою відповідальність за внутрішню і зовнішню політику тепер лягає також на парламент країни, тобто на ті політичні партії, що перемогли на виборах і через інститут парламенту сформували уряд.

Безсумнівно, партії завжди повинні спонукати до руху вперед, виокремлювати й розмежовувати інтереси тієї чи іншої соціальної групи, яку вони представляють. Крім цього, партії зобов'язані чітко бачити форми і методи руху до здійснення цих інтересів, оскільки в іншому разі їх діяльність виявиться чисто декларативною і не принесе належних результатів. Політичним партіям потрібно також постійне оновлення. Вони повинні бути привабливими для молоді та представників нових професій, виховувати кадри, які добре розуміють й уявляють вимоги і потреби людей, а також можуть самостійно оцінювати зміни в політиці й ухвалювати відповідні рішення. Тільки активні дії партій, виражають і захищають вимоги прихильників, дозволять їм у кінцевому підсумку розширювати свою соціальну базу.

Важлива й та обставина, що політичні партії виграють, якщо будуть розвиватися демократичні організації, засновані на принципі більшості та відповідальності. Діяльність партій є реальним показником процесу становлення громадянського суспільства, демократизації політичної системи, розвитку самоврядування, і чим вона буде результативніше здійснюватися, тим більш зрілим і міцнішим буде громадянське суспільство. У цілому, як ми бачимо, що підвищення ролі політичних партій покладає відповідальність як на лідерів, так і на рядових членів партій. У той же час не менш важлива роль виборця, громадянина країни, який віддає свої голоси на виборах за кандидата, список кандидатів, програму або позицію тієї чи іншої політичної партії.

3.4. Держава та органи місцевого самоврядування: контроль чи взаємодія?

Основний зміст посткомуністичної трансформації полягає, головним чином, у переході від командної економіки до ринкової, від тоталітарного й авторитарного режимів до демократичного. На характер і тривалість трансформаційних процесів на теренах колишнього СРСР вплинули такі об'єктивні чинники, як прискорення світової глобалізації та тривалість соціалізму в молодих державах.

У пострадянських країнах соціалізм панував понад 70 років – це був наш власний продукт. Процеси трансформації в них ускладнилися й тим, що розпочалися вони в умовах швидкого розпаду СРСР.

Політична еліта більшості пострадянських держав розпочала в себе великомасштабну лібералізацію. Реформи не було підкріплено чіткими уявленнями про принципи створення нових демократій. Саме тому процес деінституціоналізації призвів до дискредитації і делегітимізації старих інститутів, проте не посприяв своєчасній легітимації й ефективності нових. Пряме перенесення до посттрадиційного суспільства західних ліберально-демократичних інститутів без урахування регіональної і національної специфіки зумовило спотворення трансформаційних процесів. Стихійний процес лібералізації, що розгорнувся в 1990-і роки, спричинив серйозну за масштабами і наслідками кризу в економіці, створив соціальну напруженість, призвів до суттєвого зниження життєвого рівня населення.

Вибір такої форсованої стратегії перемін у більшості пострадянських держав ініціювався згори. При цьому слабкість державних інститутів і громадянського суспільства, міжетнічні протиріччя, розбіжності, пов'язані з розподілом ресурсів тощо, стимулювали, певною мірою, схильність влади до авторитаризму. Тому в політичних системах перехідних суспільств важливо було передбачити демократичні механізми, спроможні протистояти авторитаризму влади в разі її виходу за межі проголошених реформаторських цілей та методів їх досягнення.

Незважаючи на значні зміни, що відбулися за роки реформ у політичній і соціально-економічній сферах, у посткомуністичній

трансформації проявилися невикористані можливості та серйозні проблеми як в економіці, так і в політичній організації суспільства.

Чинниками, що являють собою загрозу для легітимації політичних процесів, стало порушення рівноваги між виконавчою і законодавчою гілками влади. Управлінська й економічна влада, як і раніше, зосереджувалася в руках виконавчих органів. Представники центральних органів влади, у чиєму розпорядженні зосереджувалася значна частина адміністративно-правових та економічних ресурсів суспільства, впливали на зміст нормативно-правового простору і вибір сценаріїв розвитку суспільства та держави. Посткомуністичні структури влади, хоча й формувалися шляхом виборів, не змогли подолати прірви між суспільством і владою й у цьому розумінні виявилися не досить легітимними. Характерними були такі прояви авторитаризму, як обмеженість автономії політичних підсистем та інститутів громадських інтересів, не було реальної багатопартійної системи, нові соціальні і політичні структури виявилися слабкими і не користувалися широкою підтримкою населення. Давалася взнаки й соціальна інертність громадян.

Відомо, що норми і цінності політичної демократії виробляються в ході участі громадян у визначенні стратегії і тактики політичного розвитку. Водночас, більшість населення пострадянських країн не вважала демократичні цінності реальним інструментом вирішення гострих суспільних проблем.

Чинна в Україні система державного управління має перехідний характер, оскільки еkleктично поєднує в собі як інститути, що дісталися в спадок від минулої доби, так і нові, сформовані в період незалежності. Тому вона залишається в цілому неефективною і не відповідає новим умовам і потребам розвитку суспільства, гальмує проведення радикальних соціально-економічних та політичних перетворень, особливо у зв'язку із реформуванням усіх складових суспільного ладу. За роки незалежності України сталися кардинальні зміни в системі територіальної організації влади. Нова модель організації влади отримала конституційне закріплення, що базується на принципах демократії, верховенства права, розподілу влади на законодавчу, виконавчу, судову гілки, визнання та гаран-

тованості місцевого самоврядування.

Водночас, практика свідчить, що реформування механізму управління розвитком регіонів, установлення належного балансу загальнодержавних інтересів з регіональними та місцевими інтересами не стало провідною силою в політико-економічних перетвореннях держави. Питання взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в процесі становлення держави знаходять відгук у працях багатьох авторів. Зокрема, про це писали М. Орзіх, О. Крупчан, І. Лопушинський, Н. Нижник, Р. Плющ, О. Сушинський, В. Авер'янов. Плідні ідеї щодо розв'язання питань взаємодії державного управління та місцевого самоврядування висловлюють у наукових працях С. Телешун, В. Кампо, В. Цветков, А. Крусян, І. Шаров та ін. Проте слід зазначити, що більшість робіт стосується визначеного кола питань або лише окремих аспектів бюджетної практики. У той же час динаміка зрушень у системі державного управління вимагає проведення дальших теоретичних досліджень усієї сукупності проблем, пов'язаних із функціонуванням органів влади на місцевому рівні, вивчення вітчизняного історичного досвіду, практики розвинутих країн з метою її застосування в Україні.

До об'єктивних чинників, що полегшили процес трансформації в країнах Центральної і Східної Європи, слід зарахувати їх порівняно нетривалу соціалістичну історію – близько 40 років. Ступінь ментально-психологічної готовності народів Центральної і Східної Європи до зміни суспільної системи був вищим ніж у пострадянських державах, оскільки соціалізм не був для наших співтаборників власним продуктом – їм його імпортували.

До історично сформованих особливостей посткомуністичного розвитку низки країн Східної Європи належать і прояви націоналізму, що охопили ті нації, ідентичність котрих тривалий час була під загрозою. У країнах Балтії, наприклад, через цілком певні історичні чинники страх перед етнічним зникненням посилював націоналістичні настрої, а законодавство після 1991 року прямо чи опосередковано зміцнювало панівне становище корінного населення. Національна нетерпимість, а подекуди й відкриті міжнаціональні

конфлікти свідчили, що національний вимір у цих країнах нерідко витісняв громадянський вимір.

У країнах Центральної і Східної Європи соціально-економічні умови були сприятливішими порівняно з країнами, що утворилися на руїнах СРСР. Проте й у країнах колишнього Радянського Союзу соціально-економічні умови істотно відрізнялися. Наприклад, та обставина, що Казахстан володіє значними природними ресурсами, а Киргизстан має їх обмаль, не могла не позначитися на результатах економічних реформ і життєвому рівні населення цих молодих держав.

Потужний вплив на внутрішню і зовнішню політику посткомуністичних країн, їх трансформацію, як і раніше, чинить міжнародний чинник, насамперед у сфері захисту прав людини.

Отже, посткомуністичні держави мали різні стартові умови трансформації, що спричинило багатоваріантність шляхів розвитку і призвело до досить помітних розходжень у результатах.

Професор Р. Сакве, маючи на увазі політичну систему пострадянських держав, пише, що це не повномасштабний авторитаризм, а, скоріше, синкретична суміш авторитарних, корпоративістських, ліберальних і демократичних елементів, які можна визначити як авторитарну демократію⁶⁴⁸. У шкалі «автократія – демократія», нові незалежні держави сьогодні ближче до автократії. Залежно від того, які елементи – демократичні чи авторитарні – переважають у політичних системах, посткомуністичні держави поділяються на напівдемократії, напівавтократії і системи, що поєднують такі риси. Напівдемократична модель властива системам Центральної Європи, напівавторитарна – балканським країнам і країнам СНД, третя ж модель властива перехідним системам країн Балтії⁶⁴⁹.

Отже, у становленні демократії в посткомуністичному світі спостерігається нерівномірність: держави Східної і Центральної Європи демократично більш просунуті ніж балканські і пострадянські. Отже, посткомуністичний період пострадянських держав має різ-

⁶⁴⁸ Сакве Р. Режимная система и гражданское общество // Полис, 1997, №3, С. 61-83.

⁶⁴⁹ Власович В. Переход к демократии в посткоммунистических странах (парадоксы перехода – демократизации) // Вестник Моск. ун-та. Сер. 18, 1998, №2, С. 74-87.

ні характеристики. Спостерігається широкий спектр політичних режимів, що формуються, політичних систем, структур влади. До 2002 року очевидною стала різниця навіть усередині одного регіону. Так, Узбекистан, Киргизстан і Туркменістан розійшлися в стратегіях і результатах трансформації влади настільки, що викликає сумнів можливість їх інтеграції в межах будь-якого союзу, окрім економічного. Однак вони мають і чимало спільного, що впливає із спільної історії. Це спільне дає підстави для дослідження процесів, що відбуваються в цих країнах, для узагальнення досвіду, прогнозування можливих варіантів розвитку.

Більше того, як уважає Г. Акмамбетов, посткомуністичне суспільство несе в собі могутній внутрішній потенціал антигромадянського суспільства, що, за певних обставин і прорахунків у реформаторській політиці, може вийти назовні⁶⁵⁰. Обмеженість громадянського життя державна влада низки країн компенсувала впровадженням політичного життя згори.

Однією з найтривожніших тенденцій у посткомуністичному просторі стало зниження інтересу громадськості до виборів і політичних партій. У Болгарії, наприклад, тільки 60% усіх виборців брали участь у президентських виборах 1996 року. У Литві того ж року явка виборців на дільниці для голосування була ще нижчою. Певним чином це можна пояснити низьким авторитетом політичних лідерів, поширеною думкою, що багато політичних діячів виражають інтереси могутніх угруповань, від яких одержують фінансові, матеріальні та інші блага, тоді як у більшості громадян значно знизився життєвий рівень.

Упродовж 2003-2004 років у деяких країнах (Грузії та Україні) ситуація змінилася: електоральна активність громадян значно зросла. Перспективи демократії і громадянського суспільства в посткомуністичних державах вирішально залежать від того, які способи вирішення суспільних протиріч – демократичні чи авторитарні – обирає влада.

⁶⁵⁰ Акмамбетов Г. Г. Особенности формирования гражданского общества в Казахстане // Известия НАН РК. Сер. Обществ. Наук, 1994, №3.

Ідеологічні, економічні, соціальні і політичні перехідні процеси, що розгорнулися на значній частині посткомуністичного простору, потребували фундаментального переосмислення значення прав і свобод людини, реалізація яких є показником ефективності політичних і соціально-економічних реформ. Загальний напрямок перехідного процесу, незважаючи на те, що його темпи і зміст відрізняються в кожній з нових держав, усе більше переконував, що ключовою ідеєю державних програм і стратегій розвитку повинне бути дотримання прав і свобод людини. Більшість країн привели національне законодавство відповідно до міжнародних стандартів, створили правозахисні інститути тощо. Хоча темпи ратифікації міжнародних актів і зміст узятих міжнародних зобов'язань різні для кожної держави, у цілому це позитивна тенденція. Найважливіші права і свободи поступово набувають характеру основних цінностей, стають невід'ємним елементом інституціональної системи суспільства, що трансформується.

Особливостями інституціонального простору на початку 1990-х років стали масові порушення органами влади прав громадян, нестабільність законодавства, постійне відтворення адміністративно-командних методів управління.

Більшість створених у посткомуністичних країнах спеціальних органів захисту прав людини не було інтегровано до структури державного управління, вони не мали достатніх повноважень і потрібної матеріальної бази для ефективного функціонування. Спеціалізовані правозахисні інститути можуть бути ефективними за умови їх вбудованості в чітко функціонуючу систему державної влади, затребуваності їх громадянами, суспільством у цілому; неприпустимості політичного тиску; широкого доступу громадян до всієї інформації про їхні права і порядок їх захисту тощо. Отже, інститути із захисту прав людини мають бути невід'ємною частиною всієї структури державної влади і політичної системи в цілому. Закони та інститути можуть реально захищати права людини тільки тоді, коли процес їх розроблення і створення є демократичним. Ухвалення рішень має відбуватися у форматі спільної політики.

На характер трансформаційних процесів (особливо в першій по-

ловині 1990-х років) негативно впливало відставання від права інших суспільних інститутів. Це проявилось, наприклад, у поширенні правових практик, які Т. Заславська і М. Шабанова визначають як сукупність стійких і масових соціальних дій (взаємодій), пов'язаних з порушенням норм права як громадянами, так і організаціями та державними органами різних рівнів⁶⁵¹.

Політична історія демократичних держав свідчить, що створити незалежні від влади громадянські механізми й інститути захисту прав людини спроможне тільки громадянське суспільство. Воно ж успішно функціонує там, де спирається на середній клас – досить самостійну, незалежну, освічену й соціально активну частину суспільства.

У багатьох посткомуністичних країнах реформи хоча й спрямовувалися переважно на динамічну трансформацію відносин власності, проте робилося це, головним чином, за рахунок обмеження економічних і політичних прав громадян. В умовах зниження життєвого рівня населення актуалізуються вимоги щодо соціальної справедливості. Людям, як і раніше, притаманні високі очікування послуг від держави, особливо у формі соціального забезпечення.

А. Хіршман у теорії «тунельного ефекту» попереджав про реально існуючу для перехідної економіки небезпеку потрапити в пастку соціальної справедливості. У перехідний період нерівність, що загострюється, починає сприйматися населенням як щось абсолютно неприйнятне і незаконне. Тому влада для запобігання можливих соціальних конфліктів має узгоджувати зміст реформ зі станом суспільної свідомості та інтересами широких груп населення. При розробленні і проведенні політики держава повинна виходити зі здатності суспільства позитивно оцінювати проведені реформи – за умови, що впроваджені закони, права і свободи затребувані більшістю його членів, а пов'язані з ними обмеження сприймаються громадянами як обґрунтовані і справедливі. В умовах складного трансформаційного періоду помітна частина населення виявляє готовність до можливих обмежень прав і свобод в обмін на підви-

⁶⁵¹ Заславская Т. И., Шабанова М. А. Социальные механизмы трансформации неправовых практик // Общественные науки и современность, 2001, №5, С. 5-24.

щення рівня життя і наведення порядку.

Упродовж 2002-2004 років ситуація на пострадянському просторі почала змінюватися: усе ширші кола населення вимагають громадянських і політичних прав і свобод, проведення чесних і прозорих виборів, реальних зрушень у демократизації суспільства. При цьому спостерігається помітне зростання протестного потенціалу проти порушень громадянських і політичних прав і свобод.

Отже, в умовах посткомуністичної трансформації формування демократичного політичного режиму є найважливішою передумовою утвердження прав і свобод людини. Від того, яка склалася в країні концепція прав і свобод людини, на яких принципах вона заснована і як реалізується, залежать можливості населення ефективно впливати на формування демократичного політичного режиму.

Посткомуністичні держави виявилися значною мірою невідповідними до практичної реалізації як західного теоретичного досвіду щодо лібералізму, так і вітчизняного. Пряме перенесення західних ліберально-демократичних інститутів на ґрунт, наприклад посттрадиційних суспільств, призвело до певних перекручень модернізаційних процесів. Утвердження прав і свобод людини в умовах посткомуністичної трансформації, *по-перше*, відбувалося в складних політичних, соціально-економічних і міжнародних умовах; *по-друге*, державна влада віддавала пріоритет реалізації соціально-економічних прав громадян; *по-третє*, дотримуючись авторитарних позицій, органи державної (передусім – виконавчої) влади вдосконалювали технології, форми і методи розвитку й підтримки економічної свободи громадян, однак не підтримували, а подекуди й перешкоджали реалізації політичних прав і свобод. Водночас у процесі трансформації поступово формуються своєрідна ліберальна система і демократична політична культура громадян, на яку одночасно впливають західні ідеї та власні традиції.

Ставлення державної влади до прав людини – це показник характеру держави та її політиків. Права людини, будучи критерієм оцінки характеру і спрямованості змін, що відбуваються, допомагають визначити політичні рамки посткомуністичної трансформації,

оцінити її тенденції й еволюцію і визначити перспективи демократичного розвитку.

Однією з причин незавершеної інституціоналізації демократичної політико-правової системи стала незатребуваність прав людини з боку держави, її неготовність до їх реалізації, незрілість політичної культури громадян. Те, що певні права і свободи не були інституціоналізовані, справляло дестабілізуючий вплив на розвиток посткомуністичних держав, переломити який нині може лише комплекс взаємопов'язаних, об'єднаних спільною концепцією заходів для реалізації прав і свобод людини. Досвід посткомуністичної трансформації засвідчив, що саме проблема прав людини, що висувається як державними інститутами, так і інститутами громадянського суспільства, є тією ключовою проблемою, цілеспрямоване вирішення якої може сприяти інтенсифікації руху молодих суспільств демократичним шляхом, блокувати автократичні механізми управління, зробити істотний вклад у співвідношення авторитаризм – демократія на користь останньої.

Нова система публічної влади потребуватиме здійснення таких допоміжних заходів:

- розширення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування локального та субрегіонального рівня та збільшення ефективності її використання, що має відбуватися за рахунок:
 - установа чітких вимог щодо обов'язковості закладання до місцевих бюджетів;
 - отримання місцевими бюджетами визначеної частки доходів від оподаткування прибутків підприємств;
 - упорядкування системи розподілу дотацій вирівнювання, зокрема через формування прямих міжбюджетних відносин із державним бюджетом України для територіальних громад;
 - збільшення відрахувань до місцевих бюджетів із податків та зборів на природо- й надкористування;
 - активнішого використання органами місцевого самоврядування позик;
 - формування нормативно-правової бази нових механізмів міжмуніципальної співпраці через об'єднання територіальних громад.

Державний механізм діє та розвивається не ізольовано від інститутів громадянського суспільства. Його взаємодія з органами місцевого самоврядування, що не належать до системи органів державної влади, має дві правові підстави. Вони виходять із спільності завдань у сфері економічного та соціального розвитку. Водночас закон допускає можливість наділення органів місцевого самоврядування певними державними повноваженнями. Взаємодія механізму держави з органами місцевого самоврядування сприяє розширенню демократичної основи державної влади, а реалізація конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами насамперед пов'язується з їх діяльністю в органах самоврядування. Саме це забезпечує компроміс суспільних інтересів.

Для громадянського суспільства та механізму держави ключовою проблемою є довіра та підтримка населення. Відчуження громадян від влади призводить до конфронтації та послаблює державний механізм.

Взаємодія між місцевими органами державної виконавчої влади і місцевим самоврядуванням в Україні залежить від багатьох чинників.

Однак найсуттєвіший вплив справляють конституційно-правові засади влади на місцях, політика децентралізації та деконцентрації влади, спільні територіальні основи та об'єкти управлінської діяльності, функціональні особливості, соціальний характер держави, а також встановлена система місцевого управління.

Сьогодні в українських наукових юридичних колах уже сформовано сучасний погляд на місцеве самоврядування як елемент громадянського суспільства, форму організації публічної влади недержавного походження. З ухваленням чинної Конституції України та законів «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації» взаємовідносини між підсистемами публічної влади на місцях отримали досить міцну правову основу. Однак проблема оптимізації взаємовідносин між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування досі є однією з найгостріших.

Вирішення означених питань є важливою складовою адміні-

стративно-територіальної та муніципальної реформ. Зокрема, потребують удосконалення форми і методи взаємодії між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування, залишається невирішеною проблеми делегованих повноважень, зберігає гостроту питання приведення системи органів публічної влади на місцях відповідно до міжнародних, насамперед європейських стандартів.

Делегування повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування не порушує автономію місцевого самоврядування в межах його власних повноважень і водночас є однією з найважливіших форм економії фінансових та людських ресурсів, оскільки виключає потребу створення, поряд з органами місцевого самоврядування, ще будь-яких структур державної виконавчої влади, особливо на первинному рівні адміністративно-територіального поділу держави.

Однією з особливостей української моделі організації державної виконавчої влади і самоврядування на місцях є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються не лише для здійснення контрольних-наглядових функцій щодо місцевого самоврядування та його органів, а й перебирають на себе основний обсяг повноважень із здійснення управління відповідними територіями, зокрема районами і областями. Згідно з Конституцією районні та обласні ради визначаються як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, проте без власних виконавчих органів, функції яких відповідні ради вимушені делегувати місцевим державним адміністраціям. Це, призводить до виникнення однієї з найскладніших проблем – проблеми розмежування функцій і повноважень між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування⁶⁵².

Характер взаємовідносин між місцевими органами державної виконавчої влади і місцевим самоврядуванням в Україні залежить від багатьох чинників. Однак найсуттєвіший вплив на форму і зміст

⁶⁵² Майданник О.В., Майданник О.О. Конституційний статус місцевих рад і його подальший розвиток в законодавстві України // Конституція України – основа подальшого розвитку законодавства. Збірник. – С. 67.

цих взаємовідносин справляють конституційно-правові засади місцевої влади, політика децентралізації та деконцентрації влади, спільність територіальної основи та об'єктів управлінської діяльності, функціональна близькість, соціальний характер держави, а також встановлена система місцевого управління.

Безперечно, головна причина проблем, що постає у взаємовідносинах місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, полягає в недосконалості чинного законодавства України, що регулює їх діяльність. Це досить яскраво ілюструє аналіз норм законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» в частині, якою визначаються повноваження органів місцевого самоврядування та держадміністрацій. Неважко помітити, що багато повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій збігається, що призводить до виникнення конфліктів між ними через різне розуміння меж здійснення функцій та повноважень. Такі проблеми постають у відносинах між районними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування сіл, селищ і міст (районного підпорядкування), районними радами; між обласними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування міст (обласного підпорядкування) і обласними радами⁶⁵³.

Акти Президента України і Кабінету Міністрів України доповнюють окремі положення названих законів, пристосовуючи структури місцевих органів виконавчої влади до нових потреб державного управління.

Слід зазначити, що навіть найдосконаліше законодавство не виключає компетенційних спорів між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Найефективнішим засобом вирішення компетенційних спорів між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є судовий розгляд справ з цього приводу.

⁶⁵³ Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування // Право України, 2002., № 3. - С. 48.

Сьогодні Конституційний Суд має право тлумачити Конституцію та закони України, а з часом може стати важливим джерелом розмежування функцій й повноважень між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування. Він здійснює контроль актів Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів Верховної Ради АРК, і в тому числі щодо розмежування функцій і повноважень влади на місцях. Самі місцеві адміністрації чи органи місцевого самоврядування не можуть звертатися до Конституційного Суду з приводу своїх спорів, проте можуть направляти до нього подання щодо тлумачення компетенційних норм Конституції та законів⁶⁵⁴.

Важливу роль у розв'язанні проблемних питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування відіграє Президент України. Так, починаючи майже від самого проголошення Незалежності України, при Президентові України діяли різні консультативно-дорадчі органи, що опікувалися питаннями оптимізації взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: Рада регіонів та Координаційна рада з питань місцевого самоврядування, Національна рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів і органів місцевого самоврядування, Комісія з питань адміністративно-територіального устрою та інші. За підтримки Президента України було створено Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України.

Указом Президента України № 241/2008 від 20 березня 2008 р. було затверджено Положення про Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Цей орган став спадкоємцем попередніх інституцій і увібрав у себе більшість їх функцій із урахуванням сучасних вимог та особливостей⁶⁵⁵.

Однак, слід зауважити, що попередні консультативно-дорадчі органи на практиці виконували суто політичну роль та не мали

⁶⁵⁴ Борденюк В. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект // Право України, 2003., № 4. – С. 12.

⁶⁵⁵ Нижник Н., Мосов С. Про співвідношення державного управління і виконавчої влади // Вісник УАДУ при Президентові України. –2000. – № 4. – С. 23.

вирішального впливу на створення потрібних умов для розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а лише призводили до погоджених дій з окремих питань їх функціонування.

Мається на увазі, що персональний склад цих органів формується переважно згори, з осіб, які очолюють центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, є головами великих міст країни. Це в багатьох випадках формалізує діяльність цього органу. Важливо, щоб у цьому органі були ширше представлені сільські, селищні і міські (міст районного значення) голови, депутати місцевих рад⁶⁵⁶.

Підвищення ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не може бути досягнуто без створення якісної правової основи їх функціонування. Саме на законодавчому рівні має бути закріплено механізм взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, процедури передачі й реалізації делегованих повноважень.

Взаємодія місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування має здійснюватися на основі принципів, закріплених у Конституції України та конкретизованих у чинному законодавстві.

Першу групу таких принципів становлять засади конституційного ладу України: принципи народного і державного суверенітету, демократизму, унітаризму, визнання і гарантованості місцевого самоврядування, соціальної, правової держави, законності, гласності тощо.

Друга група загальних принципів також стосується організації діяльності майже всіх органів публічної влади, проте вона не має ознак, властивих основам конституційного ладу України: професіоналізм (компетентність), економічність, ефективність, самостійність, рівний доступ громадян до державної та муніципальної служби, поєднання виборності та призначуваності, колегіальнос-

⁶⁵⁶ Куйбіда В. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. – К., 2004. – С. 6.

ті та єдиноначальства, поєднання державних і місцевих інтересів, єдність і цілісність державної території, поєднання централізації і децентралізації в здійсненні державної влади, збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних цінностей тощо.

Спеціальні принципи стосуються виключно взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування і не можуть без суттєвого коригування застосовуватися до інших органів публічної влади. *До них слід віднести принципи:* правової організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій; належний контроль з боку місцевих державних адміністрацій за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень виконавчої влади, законодавче забезпечення механізму цивілізованого розв'язання конфліктів, взаємної підтримки і взаємодопомоги у вирішенні питань загальнодержавного і місцевого значення, ефективності взаємодії, паритетності взаємовідносин, взаємного контролю за виконанням делегованих повноважень, наукової організації взаємодії, багатоманітності форм і методів взаємодії, ефективності та економічності взаємодії, відповідальності тощо.

У цілому принципи взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування складають систему. Вони діалектично пов'язані між собою, і для досягнення високих результатів мають втілюватися тільки в комплексі.

Розмежування повноважень на місцевому рівні слід здійснювати в спосіб визначення переліку сфер суспільного життя, які доцільно віднести до компетенції місцевого самоврядування, залишивши вирішення інших питань за місцевими держадміністраціями. Крім виключних повноважень кожної зі сторін, слід обов'язково виокремити й сфери спільної дії. До того ж слід виходити з принципу субсидіарності й намагатися передати у відання місцевого самоврядування максимально можливе коло справ, підкріпивши його необхідною фінансовою основою. *При цьому слід дотримуватися*

правила: влада більш високого територіального рівня може втручатися у сферу влади більш низького рівня лише тією мірою, якою остання продемонструвала свою неспроможність.

У перспективі систему регіональної влади потрібно реформувати не стільки в напрямку розподілу повноважень, скільки в напрямку радикальної зміни в самій системі організації публічної влади на місцевому й регіональному рівнях, що супроводжується зміною юридичної природи обласних і районних рад, створенням виконавчих органів обласних і районних рад, зміною статусу обласних державних адміністрацій. При цьому доречно використати позитивний досвід організації регіональної влади в європейських країнах, зокрема модель адміністративного устрою і структуру регіонального адміністрування у Франції, Італії та Польщі, що досягли суттєвих успіхів на цьому шляху впродовж 70-90-х років ХХ ст.⁶⁵⁷

Обласні та районні державні адміністрації мають перетворитися на представництва державної влади (президента, уряду) на місцях, на органи, що здійснюють контрольно-наглядові функції за діяльністю органів місцевого самоврядування та забезпечують виконання в межах регіону загальнодержавних функцій виконавчої влади, що не можуть бути передані органам місцевого самоврядування.

Наділення районних і обласних рад правом утворювати власні виконавчі комітети, функціонування на цьому рівні структур центральної виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій, що матимуть свій окремий апарат, забезпечить «локальний поділ влади», утворення дієвої системи місцевого самоврядування із самостійними повноваженнями, у межах яких можливо реально управляти територією, поєднуючи загальнодержавні, регіональні та місцеві інтереси⁶⁵⁸.

Проте жорстке розмежування повноважень для вирішення питань місцевого значення і державних повноважень неможливе.

⁶⁵⁷ Борденюк В. Діалектика співвідношення самоврядування, місцевого самоврядування та державного управління // Право України, 2002, № 12. – С. 118-122.

⁶⁵⁸ Карнаух В. Принципи організації публічно-владних відносин у місцевому самоврядуванні // Політичний менеджмент. – 2005. – № 5. – С. 118-124.

Завжди залишатиметься сфера справ «прикордонної зони», у межах якої органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування «приречені» на тісну взаємодію на принципах взаємозамінюваності та взаємодоповнюваності.

Тож існують й інші способи розмежування функцій і повноважень між органами влади на місцях. Так, наприклад, компетенційні суперечки можна погоджувати на різних нарадах, у спеціально створюваних комісіях, через особисті контакти представників місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Перспективним слід визнати і спосіб укладання договорів та угод щодо спільної діяльності у відповідних сферах суспільного життя. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають право укладати договори, що можуть конкретизувати відповідно до закону їх взаємні права та обов'язки⁶⁵⁹.

Сьогодні вже мають місце приклади взаємодії між місцевими держадміністраціями і місцевим самоврядуванням, що базуються на чіткій науковій методології і втілюються в різноманітних організаційно-правових формах. Це і розроблення стратегій регіонального розвитку і затвердження програм соціально-економічного та науково-технічного розвитку окремих територій. При цьому відповідні органи влади мають творчо підходити до наявних форм і методів взаємодії, зважаючи на місцеві особливості.

Дальше вдосконалення форм і методів взаємодії місцевих держадміністрацій і місцевого самоврядування має відбуватися в межах адміністративної та муніципальної реформи за напрямом, передбаченими Державною стратегією управління місцевим і регіональним розвитком.

⁶⁵⁹ Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 20-21.

3.5. Формування концепції «належного врядування» та її вплив на розвиток місцевого самоврядування

Сьогодні всі без винятку країни колишнього СРСР стоять перед нагальною потребою здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування. Усе це зумовлює потребу пошуку нових підходів та інноваційних концепцій до здійснення реформи децентралізації, забезпечення сталого місцевого та регіонального розвитку.

У зв'язку з цим концепція «належного врядування» витісняє популярну раніше концепцію «нового публічного менеджменту» або «публічного управління» з її однобічною орієнтацією на ефективність. Вона наповнює концепцію державного управління гуманітарною та соціальною складовою; формує новий підхід до розуміння належного врядування, яке має тепер відповідати не лише вимогам ефективності, але й бути відкритим, доступним, підзвітним і підконтрольним, а отже – чутливим до вимог громадян та їх потреб.

Водночас, концепція «належного врядування», визначаючи межі ефективності і результативності, характеризує процес поєднання влади та обов'язків у суспільстві; визначає публічну політику та рішення щодо суспільного життя; уключає взаємовідносини між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інституціями громадянського суспільства. Усе це підтверджує важливість більш ретельного вивчення та використання концепції «належного врядування» як науковцями, так і практиками, які працюють в галузі державного управління.

Одним із завдань науки державного управління, як зазначає А. Колодій⁶⁶⁰, є підвищення здатності державного апарату забезпечувати належну якість управління як на рівні політичного врядування, так і на рівні професійного адміністрування, підвищувати його

⁶⁶⁰ Колодій А. Процес деліберативної складової демократичного врядування // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування. Матеріали науково-практичної конференції. ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України, 4 квітня 2008 р. – Львів, 2008. – С. 106-110.

ефективність та результативність не лише з погляду управлінців, але й громадян. Характеристики такого управлінського процесу виражаються нині через формулу «належного врядування» («good governance»).

Поняття «врядування» (governance) вперше з'явилося 1937 р. у статті американського економіста Роналда Коуза. Як політичне поняття воно використовується й трактується політологами та науковцями у сфері державного управління з початку 70-х рр. ХХ ст. Аналіз наукового доробку таких учених, як В. Аверьянов, Т. Безверхнюк, І. Грицяк, А. Колодій, В. Копійка, А. Пухтецька та інші^{661, 662, 663} свідчить, що термін «врядування» («governance») є більш широким поняттям порівняно з «administration» і «management».

Як слушно зазначає Т. Безверхнюк⁶⁶⁴, це поняття від початку наповнено демократичним змістом («демократичне врядування», «нове врядування», «досконале врядування», «добре врядування», «належне врядування», «етичне та прозоре врядування», «ефективне врядування»), звідси й визначення «good governance» як управління, яке відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства та регулює органами державної влади та недержавними організаціями (представниками бізнесу, громадськості)», а також має ознаки результативного та ефективного управління.

Визначення «належного місцевого врядування» (“Good Urban Governance”) вперше було задекларовано на II Конференції ХАБІ-ТАТ в червні 1996 року у Стамбулі. На цьому заході було ініційовано обговорення питань щодо запровадження поняття «належне місцеве врядування» в управління, залучивши до нього органи

⁶⁶¹ Куйбіда В.С., Іщенко О.М., Ткачук А.Ф., Толкованов В.В. Нова державна регіональна політика. -К.: «Крамар», 2009. - 232 с.

⁶⁶² Оцінка врядування в Україні. За матеріалами оцінювання Програми SIGMA (Лютий 2007 р.) // Бюрократ, 2007. – № 8/9 (43/ 44). – С. 8.

⁶⁶³ Толкованов В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід: монографія / В.Толкованов.- Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. – 264 с.

⁶⁶⁴ Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: [монографія] / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 325 с.

місцевого самоврядування, їх партнерів та представників міжнародної спільноти. За результатом цього обговорення було визначено, що «належне місцеве врядування – це сума безпосередніх взаємовідносин громадян, публічного та приватного секторів, планування та управління спільними справами міста; процес, що постійно триває і передбачає врахування протиріч або різних інтересів, організованих спільних дій; відносини, що включають як офіційні інституції, так і неформальні домовленості та соціальний капітал громадян»⁶⁶⁵.

Узагалі існує кілька підходів до трактування поняття «належне врядування». Так, експерти Світового банку визначають «врядування» (governance) як систему інститутів, за допомогою яких здійснюється влада в країні, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги⁶⁶⁶.

Експерти Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй визначають урядування як здійснення економічної, політичної та адміністративної влади («authority») з метою управління («manage») життям країни на всіх рівнях. Належне врядування є цінністю саме по собі, а також водночас є ключовим засобом досягнення «Цілей тисячоліття» («Millennium Development Goals»)⁶⁶⁷.

За такого підходу, доречно погодитися з думкою Т. Безверхнюк⁶⁶⁸, яка розглядає «належне врядування» як механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, спосіб реалізації публічної влади, завдяки якому досяга-

⁶⁶⁵ Толкованов В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід: монографія / В.Толкованов.-Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. – 264 с.

⁶⁶⁶ World Bank, Managing Development / Electronic resource: The Governanc Dimension. – Washington D. C. – 1991. – Режим доступу: <http://www.wds.worldbank.org>

⁶⁶⁷ Куйбіда В.С., Толкованов В.В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / Збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні. – К.: «Крамар», 2010. - 258 с.

⁶⁶⁸ Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: [монографія] / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 325 с.

ються такі завдання: відповідність публічної політики потребам суспільного розвитку; реальна участь громадян у виробленні та реалізації публічної політики; об'єднання потенціалу всіх трьох секторів (влада, бізнес, громадськість); постійний контроль різних сегментів суспільства за діяльністю органів публічної влади на всіх рівнях тощо. Таким чином, *термін «належне врядування» розглядається у двох площинах:*

– як теорія або аналітична система. На цьому рівні вивчається співпраця багатьох сторін, що беруть участь у процесі управління суспільними справами. При цьому місцеві органи влади постають як один або кілька учасників процесу^{669, 670};

– на рівні практичного впровадження – як комплекс безпосередніх партнерських взаємовідносин громади, органів публічної влади, суб'єктів публічного та приватного секторів у процесі планування та управління справами на певній території. На цьому рівні важливими є дослідження процесів управління та координації зусиль різних органів та інституцій^{671, 672}.

У європейських країнах, США та Канаді «належне врядування» розглядається в межах демократичної парадигми і включає в себе більшість характеристик, властивих системі публічного управління країн ліберальної демократії⁶⁷³.

Концепцію «належного врядування» викладено також в Європейській Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні, що здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15-16 жовтня 2007 року), та яку було затверджено

⁶⁶⁹ Там само.

⁶⁷⁰ Мамонова В., Вишлова-Пилєва І. Концепція «Good governance» в Україні: особливості механізму виконання завдань // Збірник наукових праць Донецького державного університету управління. – Донецьк: «Державне управління», 2011. – Вип.194. - Т.ХІІ.

⁶⁷¹ Там само.

⁶⁷² Грицяк Н.В. Етичні принципи демократичного врядування та їх значення: європейський вимір / електронний науковий фаховий журнал «Державне управління: теорія та практика». - 2010. - № 2, – С. 30.

⁶⁷³ Бейко О.В. Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наближення його до європейських стандартів // Державне управління: теорія і практика. - 2005. - №1. Режим доступу: www.nbu.gov.ua/ejournals/dutp/2005-1

Комітетом міністрів Ради Європи у 2008 році⁶⁷⁴. Одночасно слід нагадати, що Європейська Стратегія інновацій та належного врядування на місцевому рівні визначає *дванадцять принципів «належного самоврядування»*⁶⁷⁵, а саме:

1) чесне проведення виборів, представництво та участь для забезпечення реальних можливостей для всіх громадян у вирішенні питань місцевого значення;

2) чутливість для забезпечення належного реагування органів місцевого самоврядування на законні очікування та потреби громадян;

3) ефективність і результативність для забезпечення досягнення цілей і водночас найраціональнішого використання ресурсів;

4) відкритість та прозорість для забезпечення публічного доступу до інформації та полегшення розуміння того, як ведуться суспільні справи;

5) верховенство права для забезпечення справедливості і передбачуваності у вирішенні суспільних справ;

6) етична поведінка для забезпечення переваги суспільних інтересів над приватними;

7) компетентність та спроможність для забезпечення здатності представників та посадових осіб органів місцевого самоврядування ефективно виконувати свої обов'язки;

8) інновації та відкритість до змін для забезпечення максимальної користі від нових рішень та кращих практик;

9) сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати для врахування інтересів майбутніх поколінь;

10) надійний фінансовий менеджмент для забезпечення ощадливого та продуктивного використання публічних коштів;

11) права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування для забезпечення захищеності і поваги до всіх громадян, недопущення проявів дискримінації;

⁶⁷⁴ The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/Strategy_Brochure_E.pdf

⁶⁷⁵ A White Paper, European Governance, Comission of the European Communities / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://upi.org.ua>

12) підзвітність для забезпечення більшої відповідальності з боку представників та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що передумовою розвитку державного управління в країнах ЄС стали ключові для західної правової доктрини поняття демократії та верховенства права, на яких зародилася концепція «належного врядування». У зв'язку з цим Б. Шевчук акцентує увагу на її причетності до формування системи цінностей, політик та інституцій, завдяки яким ефективно управління суспільством здійснюється шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу⁶⁷⁶. Він доводить, що залучення всіх зацікавлених сторін до процесу ухвалення рішень з урахуванням основних підходів Концепції сприятиме більшій легітимності рішень; рішення будуть більш досконаліми, оскільки буде використовуватись інтелектуальний потенціал неінституційних учасників; громадськість буде більш інформованою щодо інституцій та процедур ухвалення рішень; громадяни та інші неінституційні учасники, отримавши досвід, стануть більш ініціативними та самостійними.

В. Мамонова та І. Вишлова-Пилєва⁶⁷⁷ стверджують, що концепція «належного врядування» створює межі для побудови нового стилю управління, особливо акцентуючи увагу на елементах лідерства та комунікації; воно фактично постає орієнтиром для просування ідеї самоврядування та демократії, залучення громадян до спільної діяльності для вирішення питань місцевого значення.

Відповідно до термінології Програми розвитку ООН⁶⁷⁸, можна охарактеризувати основні складові, притаманні «належному врядуванню»:

⁶⁷⁶ Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні // Науковий вісник «Демократичне урядування». – 2012. - вип. 9.

⁶⁷⁷ Мамонова В., Вишлова-Пилєва І. Концепція «Good governance» в Україні: особливості механізму виконання завдань // Збірник наукових праць Донецького державного університету управління. – Донецьк: «Державне управління», 2011. – Вип.194. - Т.ХІІ.

⁶⁷⁸ Толкованов В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід: монографія / В.Толкованов.- Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. – 264 с.

1. *Участь* (Participation). Усі громадяни мають право голосу. Участь може бути як безпосередньою, так і опосередкованою, через легітимізовані посередницькі інституції та представників.

2. *Верховенство права* (Rule of law). Правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно забезпечення прав людини.

3. *Прозорість* (Transparency). Свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений.

4. *Відповідальність* (Responsiveness). Діяльність органів державної влади має служити інтересам усіх членів суспільства.

5. *Орієнтація на консенсус* (Consensus orientation). Дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу як з місцевих (локальних), так і загальнодержавних питань та процедур.

6. *Справедливість* (Equity). Належний добробут суспільства залежить від урахування інтересів кожного члена суспільства.

7. *Ефективність та результативність* (Effectiveness and Efficiency). Максимально ефективно використання ресурсів для задоволення потреб громадян.

8. *Підзвітність* (Accountability). Органи державної влади на всіх рівнях та органи місцевого самоврядування мають бути підзвітними в своїй діяльності громадянам.

У Європейському Союзі під час визначення основних принципів «належного врядування» враховувалися єдині для всіх держав-членів принципи Європейського адміністративного простору. За своїм змістом більшість цих принципів збігаються. *Ідеться насамперед про такі принципи*: надійність, передбачуваність, відкритість, прозорість, підзвітність, ефективність та результативність⁶⁷⁹.

Зміст цих базових принципів «належного врядування» уточнюють такі принципи: належне законодавство, законність, участь громадян, прозорість процесу ухвалення рішень, доступ до інфор-

⁶⁷⁹ Куйбіда В.С., Толкованов В.В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / Збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні. – К.: «Крамар», 2010. – 258 с.

мації, компетентний персонал, належний фінансовий та бюджетний менеджмент, ефективність, відповідальність та контроль⁶⁸⁰.

2001 року Європейською Комісією було затверджено «Білу Книгу Європейського врядування» (далі – «Біла Книга»), де визначено *п'ять основних принципів «належного врядування», а саме:* відкритість, участь громадян, підзвітність, ефективність та узгодженість. Кожен принцип має важливе значення для створення ефективного демократичного управління. Такі принципи не лише лежать в основі функціонування системи публічного управління в державах-членах ЄС, але й застосовуються на всіх рівнях управління – міжнародному (європейському), національному, регіональному та місцевому. У «Білій Книзі» також закріплено визначення поняття «належного врядування» з урахуванням основних базових принципів, що впливають на функціонування органів публічної влади. Ідеться насамперед про відкритість, участь, відповідальність, ефективність і узгодженість, що визначені основними принципами «належного врядування»⁶⁸¹

Н.В. Грицяк, досліджуючи сутність етичних принципів демократичного врядування, їх реалізацію крізь призму європейських підходів та їх значення в управлінській діяльності, наголошує на «актуальності цього напряму наукових досліджень в Україні, що зумовлено як розширенням самого демократичного врядування за європейською практикою, яке відбувається за схемою «від довіри між органами державної влади і суспільством до зміцнення зв'язків та взаємодії між ними», так і зростаючою увагою до цієї проблематики з боку науковців»⁶⁸².

Аналізуючи європейський досвід упровадження принципів «належного врядування», І. Грищенко зазначає, що зарубіжні

⁶⁸⁰ Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / Під ред. В.В.Толкованова, - Київ: Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. 349 с.

⁶⁸¹ A White Paper, European Governance, Comission of the European Communities / Electronic resource: – Режим доступу: <http://upi.org.ua>

⁶⁸² Грицяк Н.В. Етичні принципи демократичного врядування та їх значення: європейський вимір / Електронний науковий фаховий журнал «Державне управління: теорія та практика».- 2010. - № 2, – С. 30.

країни впроваджують принципи належного врядування лише після повної їх адаптації до умов діяльності конкретного органу публічної влади, урахувавши особливості території, забезпечення життєдіяльності територіальних громад, культурні, історичні, ментальні традиції та підготовчу інформаційно-просвітницьку роботу⁶⁸³.

Не можна не погодитися з керівним директором Міжнародного валютного фонду Мішелем Камдессю, який у своєму зверненні до Економічної і Соціальної Ради ООН 2 липня 1997 року зазначив: «Належне врядування є вкрай важливим для кожної країни на будь-якому етапі її розвитку. Нашим завданням є сконцентруватися на тих аспектах належного врядування, що найбільш тісно пов'язані з нашим наглядом за макроекономічними політиками, прозорістю державних рахунків, ефективністю управління публічними ресурсами, стабільністю та прозорістю економічного і регуляторного середовища для діяльності приватного сектору»⁶⁸⁴.

Водночас, на нашу думку, існують певні складності під час упровадження принципів «належного врядування», які потрібно враховувати при дальшому проведенні реформи місцевого самоврядування в країнах колишнього СРСР, *a саме*: поширення корупції; економічна криза, уповільнення розвитку інститутів ринкової економіки; скорочення соціальних програм, зниження соціальних стандартів, недостатній соціальний захист, зокрема найбільш незахищених верст населення; недостатній рівень надання державних (адміністративних) послуг громадянам; ослаблення принципу верховенства права; уповільнення розвитку демократичних процесів у суспільстві, падіння політичної активності громадян тощо.

Отже, «належне врядування» можна визначити як процес реалізації публічної влади, що базується на підходах до формування відкритого, демократичного і справедливого суспільства та відповідній системі принципів, має ознаки результативного управління

⁶⁸³ Грищенко І.М. Організація діяльності районних рад в Україні: адаптація європейського досвіду належного врядування: Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління / НАДУ.- К.: 2011. – 217 с.

⁶⁸⁴ A White Paper, European Governance, Commission of the European Communities / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://upi.org.ua>

та скерований на забезпечення ефективних партнерських взаємовідносин між органами публічної влади, інституціями громадянського суспільства і суб'єктами приватного права щодо управління суспільним розвитком.

Одночасно є доцільним розробити комплекс заходів, спрямованих на забезпечення підтримки широкими верствами населення політики «належного врядування». Ці заходи мають бути формалізовані на національному рівні в єдиному документі (Національна стратегія забезпечення належного врядування), що буде поєднувати стратегічні завдання та пріоритети, базуючись на взаємному бажанні та готовності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, громади та самих громадян забезпечувати формування та впровадження принципів «належного врядування».

Водночас, з метою практичної імплементації концепції «належного врядування» *можна запропонувати такий перелік заходів:* удосконалення національного законодавства; навчальні заходи та просвітницька робота; створення інформаційних служб та інформаційної системи з питань належного врядування; використання нових індикаторів у впровадженні системи якості та забезпеченні взаємодії між владою та громадою тощо.

Щодо органів місцевого самоврядування, то для них можна сформулювати такі рекомендації, що мають сприяти практичному впровадженню принципів «належного врядування» в їх діяльності, *a саме:*

- нові підходи до вироблення та впровадження політики на місцевому рівні, зокрема на засадах широкого консенсусу з різними групами населення;
- стратегічне бачення управління людськими ресурсами;
- орієнтація на попит, збільшення поінформованості щодо основних напрямів та пріоритетів політики;
- проектний менеджмент;
- створення широкої мережі навчальних інституцій, забезпечення взаємозв'язку між навчальним процесом та практичною діяльністю;

– розвиток інституційної спроможності органів публічної влади на усіх рівнях – національному, регіональному та місцевому.

Для імплементації принципів належного врядування в країнах колишнього СРСР важливими передумовами мають стати розвиток відповідного політичного середовища та законодавчого поля, забезпечення ліпшої узгодженості в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення більшої відкритості та ефективності всіх органів публічної влади.

Відомості про авторів

Ворона Петро Васильович	професор кафедр педагогічної майстерності та менеджменту ім. І. А. Зязюна Полтавського національного університету ім. В. Г. Короленка й парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, доцент, депутат Полтавської обласної ради	Передмова, підрозділи 1.5.2, 2.1 і 2.7.1 (у співавторстві з Мочковим О. Б.), 2.3, 2.5, 2.6.1, 2.6.2 (у співавторстві з Поляковою О.), 2.6.3, 2.7.2, 2.7.4, 2.7.5, 3.3
Гошовська Валентина Андріївна	завідувач кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, директор Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів доктор політичних наук, професор, заслужений працівник освіти України	Підрозділ 1.5.1
Делія Оксана Вікторівна	докторант кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат історичних наук, доцент	Підрозділ 1.1

Дрогомирецька Мар'яна Іванівна	доцент кафедри менеджменту і логістики Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка, кандидат економічних наук, доцент	Підрозділ 3.1
Костіна Надія Анатоліївна	начальник інформаційно-аналітичного відділу Полтавської обласної ради, аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України	Підрозділи 2.4, 2.7.3
Лопушинський Іван Петрович	завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України	Підрозділ 1.2
Мочков Олександр Борисович	аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України, народний депутат України VII скликання	Підрозділи 2.1, 2.7.1, (у спів-авторстві з Вороною П. В.)
Педченко Наталія Сергіївна	професор кафедри фінансів та банківської справи, директор Інституту економіки, управління та інформаційних технологій ВНЗ Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі», доктор економічних наук, професор	Підрозділ 1.3 (у співавторстві з Стрілець В. Ю.)
Писаренко В'ячеслав Петрович	професор кафедри менеджменту Полтавської державної аграрної академії, доктор наук з державного управління, доцент, академік Української технологічної академії	Підрозділ 3.4

Полякова Олена Володимирівна	магістр педагогіки вищої школи та бізнес-адміністрування	Підрозділ 2.6.2 (у співавторстві з Вороною П. В.)
Саханенко Сергій Єгорович	професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, професор	Підрозділ 2.2
Слепцов Володимир Анатолійович	заступник генерального директора ТОВ «Агропромисловий комплекс «Докучаєвські чорноземи», кандидат економічних наук, магістр державного управління	Підрозділ 3.2
Стрілець Вікторія Юріївна	доцент кафедри фінансів та банківської справи ВНЗ Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі», кандидат економічних наук	Підрозділи: 1.3 (у співавторстві з Педченко Н. С.); 1.4 (у співав- торстві з Чернявською О.В.)
Толкованов В'ячеслав Вікторович	доктор права (Франція), доктор наук з державного управління, доцент	Підрозділ 3.5
Чернявська Олена Валеріївна	проректор з науково-педагогічної роботи ВНЗ Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі», доктор економічних наук, професор, лауреат Премії Президента України	Підрозділ 1.4 (у співавторстві з Стрілець В.Ю.)
Шаравара Тамара Олексіївна	завідувач кафедри іноземних мов та українознавства Полтавської державної аграрної академії, доктор історичних наук, професор	Підрозділ 1.5.3

Зміст

ПЕРЕДМОВА	5
РОЗДІЛ 1. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В РАДЯНСЬКОМУ СОЮЗІ	11
1.1. Державна політика щодо формування органів місцевої влади в СРСР: особливості та протиріччя	11
1.2. Особливості формування та діяльності місцевих Рад народних депутатів у СРСР та радянських республіках	27
1.2.1. Політична система Союзу Радянських Соціалістичних Республік	27
1.2.2. Система і принципи діяльності Рад народних депутатів	30
1.2.3. Порядок обрання Рад народних депутатів.....	33
1.2.4. Статус депутата місцевої Ради народних депутатів	38
1.2.5. Повноваження місцевих рад народних депутатів	41
1.2.6. Повноваження виконавчих комітетів місцевих рад народних депутатів	44
1.3. Фінансові основи місцевого самоврядування в СРСР	51
1.4. Специфіка формування бюджетного потенціалу регіону: український досвід та зарубіжна практика.....	67
1.5. Зародження та формування національних опозицій наприкінці 80-х рр. XX ст	83
1.5.1. Генезис та еволюція функцій інституту політичної опозиції в контексті трансформації державного управління	83
1.5.2. Посилення національних рухів у республіках СРСР та виникнення незалежних держав.....	96
1.5.3. Опозиційний рух України у витоках сучасної державності	154
РОЗДІЛ 2. МІСЦЕВА ВЛАДА НА ПОСТРАДЯНСЬКОМУ ПРОСТОРИ: ВІД ДИКТАТУРИ ДО МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ?	173
2.1. Особливості становлення місцевої влади в Україні	173
2.2. Організація публічної влади Російської Федерації на регіональному та місцевому рівні в умовах політичної централізації	206

2.2.1. Федеральний устрій Росії: від асиметрії до симетрії	207
2.2.2. Федеральний «батіг», замість федеральної «вольниці»	222
2.2.3. Квазіавтономія та залежність (місцеве самоврядування в Російській Федерації)	230
2.3. Білорусь – незалежність чи конфедерація?	241
2.4. Молдова – в умовах анклаву на перетині цивілізацій	248
2.5. Республіки Балтії: повернення до європейських традицій	266
2.5.1. Литва.....	267
2.5.2. Латвія.....	273
2.5.3. Естонія	281
2.6. Закавказські республіки: на зломі світів	287
2.6.1. Грузія.....	287
2.6.2. Вірменія.....	297
2.6.3. Азербайджан	317
2.7. Середньоазійські республіки: повернення до фундаменталізму чи шлях до світського життя	343
2.7.1. Казахстан.....	343
2.7.2. Узбекистан	355
2.7.3. Киргизстан.....	382
2.7.4. Таджикистан.....	396
2.7.5. Туркменістан	411

РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ ШЛЯХИ ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ НА ТЕРЕНАХ КОЛИШНЬОГО СРСР..... 437

3.1. Шляхи розвитку виборчих систем на пострадянському просторі	437
3.2. Особливості становлення національних еліт та державницька еволюція націй у пострадянській період.....	452
3.3. Політичні партії пострадянських країн та їх роль у формуванні національних стратегій розвитку	480
3.4. Держава та органи місцевого самоврядування: контроль чи взаємодія?.....	495
3.5. Формування концепції «належного врядування» та її вплив на розвиток місцевого самоврядування.....	512

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ..... 523

Наукове видання

**Місцева влада в країнах
пострадянського простору**

Колективна монографія

За науковою редакцією
доктора наук з державного управління, доцента
Петра Ворони

Дизайн обкладинки Олександр Лебедєв
Макет та верстка Галина Ковіка

Підписано до друку 15.09.2016 р.
Формат 60x84/16. Друк офсетний
Гарнітура Cambria. Умовн. друк. арк. 45,2
Тираж 300. Зам. № 98

Видавець: ПП Шевченко Р. В.
Полтава, 36000, вул. Остроградського, 2
тел. 0532 502708, 050 3462375

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції
серія ДК № 1139 від 04.12.2002 р.