

## Додаток 2.

Використання категорії «суб'єкт політики» у назвах статей журналу «Політичний менеджмент: Український політичний журнал» за 2003 – 2012 роки (54 випуски)

Автор	Назва	Номер, рік	Стор.
Л.Хорішко	Політичний консультант як суб'єкт політико-технологічної діяльності	2012, №3 (54)	161-167
Н.Ржевська	«Мозкові центри» як суб'єкти експертного середовища: функціональний аналіз	2012, № 1-2 (52-53)	161-168
В.Бебик, О.Агарков	Політичний менеджмент суб'єктів соціально-політичного маркетингу	2011, №6 (51)	3-11
Л.Смола	Інформаційно-психологічний вплив у контексті взаємодії суб'єктів політичної сфери	2011, №4 (49)	84-91
А.Акайомова	Політична комунікація як процес взаємодії політичних суб'єктів	2011, №1 (46)	87-91
Н. Кононенко	Формування нових суб'єктів політичного процесу в Російській Федерації (1990 – 2010 роки)	2010, спец-випуск	94-103
І.Тімкін	Політичні партії як суб'єкти процесу політичного управління	2010, №4 (43)	73-82
Н.Новикова	Демаркація політичних ризиків для суб'єктів політичної і неполітичної діяльності	2009, №6 (39)	25-35
В.Кривошеїн	Суб'єктність етнічної спільноти комі та питання мовної політики у дискурсі 1990-х років	2009, №6 (39)	117-126
Н.Єфимиш.	Громадянське суспільство як суб'єкт впливу на військово-політичні рішення	2009, №1 (34)	72-78
В.Дереко	Проблема суб'єкта політичної модернізації в Україні і Росії	2007, №3 (24)	51-63
М.Сидоренко	Засоби масової інформації як якісно нові суб'єкти політичних комунікацій	2007, №1 (22)	54-62
Д.Дубов.	Політичні партії як суб'єкти виборчого процесу	2005, №6 (15)	71-84

УДК 061.РЄ: 342.84(47+57),,199/200“

Є. Юрійчук

МОНІТОРИНГ КОНГРЕСОМ РЕГІОНАЛЬНИХ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ  
ВЛАДИ ЄВРОПИ ДЕМОКРАТИЧНОГО РЕФОРМУВАННЯ ВИБОРІВ ОРГАНІВ  
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ, МОЛДОВІ, РОСІЇ

Висвітлюється моніторинг процесів демократичного реформування виборів органів самоврядування Конгресом як передумову та складовий елемент зовнішньополітичної електоральної легітимзації місцевої та регіональної влади на пострадянському просторі. Аналізуються регіональні особливості змін місцевого самоврядування та звертається увага на темпи, якість перетворень, роль виборів у формуванні владної вертикалі після вступу держав до Ради Європи.

**Ключові слова:** легітимация, моніторинг демократії, місцеве самоврядування, Рада Європи, Конгрес регіональних та місцевих органів влади Європи.

Освещается мониторинг процессов демократического реформирования выборов органов самоуправления Конгрессом как предпосылка и составной элемент внешнеполитической электоральной легитимации местной и региональной власти на постсоветском пространстве. Анализируются региональные особенности изменений местного самоуправления и обращается внимание на темпы, качество преобразований, роль выборов в формировании властной вертикали после вступления государств в Совет Европы.

**Ключевые слова:** легитимация, мониторинг демократии, местное самоуправление, Совет Европы, Конгресс региональных и местных органов власти Европы.

The author elucidates the monitoring of processes of democratic elections of government authorities by Congress as a precondition and an element of foreign electoral legitimation of local and regional authorities in the former Soviet Union. The author analyzes the regional particularities of local government and concerns to the pace, qualitative changes, the role of

**Keywords:** legitimization, monitoring of democracy, the local government, the Council of Europe, the Congress of Regional and Local Authorities of Europe.

У складний час розбудови нових незалежних держав на теренах колишнього СРСР перед їх елітами поставала проблема вибору вектору зовнішньополітичної орієнтації та перспектива прилучення до демократичних цінностей і створення органів найбільш наближених до громадян – місцевого самоврядування. Політичним елітам цієї частини світу де більшою, а де меншою мірою – був властивий «радянський» менталітет щодо організації влади на місцях, якому притаманне чітке підпорядкування центральним органам влади й організація та контроль низової діяльності ««зверху» в основному для того, щоб створити підтримку серед населення правлячого курсу» (Res. 157(2004)). Заявивши про прагнення прилучитись до сім'ї європейських народів, політичне керівництво вимушене було підтримати ідею демократичних змін та корінної перебудови органів влади на місцях.

Конгрес регіональних та місцевих органів влади Європи [8] (далі – Конгрес. – Є.Ю.) створений 1994 р. як консультативний орган Ради Європи (далі – РЄ. – Є.Ю.) для того, щоб представляти органи місцевого самоврядування та регіональної влади держав-членів і сприяти співпраці між ними. Він регулярно звітує про стан місцевої та регіональної демократії в усіх державах-членах і в державах, які подали заявку на вступ до РЄ, забезпечує дотримання принципів Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія. – Є.Ю.) та покликаний «залучати громадян до процесу європейської інтеграції на максимально наближеному до них рівні» [7]. Його особлива роль полягає в моніторингу місцевої демократії та спостереженні на місцевих і регіональних виборах у країнах із перехідною економікою. Фактично він виконує ту ж роль стосовно низової демократії, що й Парламентська асамблея Ради Європи щодо парламентських і президентських виборів. З 2000 р. цей механізм контролю був за ним закріплений (Statutory Resolution CM/Res (2000)). У п. 2 ст. 3 Хартії зазначено, що проведення місцевих виборів є дуже важливим першим кроком на шляху до створення місцевого самоврядування як найважливішого елемента демократичного суспільства. Забезпечення свободи виборів до місцевих органів влади є також необхідною складовою частиною політичного критерію вступу України до ЄС. Шерон Тейлор, спікер комітету регіонів Європейського Союзу, дуже влучно охарактеризувала Конгрес як «сторожового пса низової демократії в Європі», оскільки він виступає ключовим політичним партнером для місцевих і регіональних адміністрацій, а також є «рушійною силою для поглиблення передачі повноважень на місцевому та регіональному рівні» (CG(19)8). Проте цей аспект його діяльності на пострадянському просторі поки що перебуває поза увагою не тільки вітчизняних, але й закордонних учених, що й актуалізує дослідження даної проблематики. Загалом роль європейських структур у демократизації східноєвропейських країн в Україні детально розкрито у працях Н. Віннікової, О. В'юницької, І. Піляєва. Безпосередню увагу проблемам виборів на місцевому рівні приділяє Ю. Ключковський, про імплементацію Хартії в Україні йдеться в публікаціях В. Прошка та В. Толкованова та ін. Маємо на меті висвітлити моніторинг процесів демократичного реформування виборів органів самоврядування Конгресом як передумову та складову зовнішньополітичної електоральної легітимації місцевої та регіональної влади на пострадянському просторі.

Одна з функцій Конгресу полягає в тому, щоб «готувати на регулярній основі, від країни до країни, звіти про стан місцевої та регіональної демократії в усіх державах-членах і в державах, які подали заявку на вступ до РЄ» (Res. CM/Res(2007)6), забезпечувати реалізацію принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, представляючи на розгляд Комітету Міністрів пропозиції щодо удосконалення місцевої та регіональної демократії. «Авторитетним», за висловом І.С. Піляєва, представником Конгресу в ПАРЄ є Комітет ПАРЄ з питань навколишнього середовища, сільського господарства, місцевих та регіональних справ. Учений підкреслює: «Інформація, зібрана та проаналізована Конгресом, є дуже корисним доповненням до роботи з моніторингу виконання зобов'язань», здійснюваної ПАРЄ і Комітетом міністрів. Але це не обов'язкова процедура в силу того, що «а) Конгрес не є статутним органом РЄ, відповідно він не має компетенції здійснювати офіційний моніторинг на міждержавному рівні; б) повноваження Конгресу на відміну від повноважень статутних органів – Комітету міністрів і ПАРЄ обмежуються питаннями місцевої і регіональної влади, що у свою чергу може порушити стикування та комплементарність процедур моніторингу, який здійснюється органами РЄ» [4]. Для пострадянського простору, де традиції місцевого самоврядування за радянської влади були забуті, або в силу історико-культурних регіональних особливостей воно було відсутнє, контроль і фахова допомога в його відновленні чи створенні, має дуже важливе значення. При

цьому особливо вагомою є «роль вільно обраних місцевих інститутів як основи плюралістичної демократії в кожній країні» (CG/BUR(5)62 revised), а спостереження за ними Конгресу є запорукою легітимності обраної влади.

На нашу думку, з точки зору зовнішньополітичної електоральної легітимації влади доречно порівняння, з одного боку, процесів демократичного реформування самоврядування та виборів його органів на пострадянському просторі та його моніторингу Конгресом, а з іншого – процесу набуття членства в РЄ, ЄС. При аналізі звітів і доповідей Конгресу стан демократичного реформування в контексті електоральної легітимації обраних органів місцевої та регіональної влади порівнюємо за такими критеріями: 1) приєднання держави до Хартії; 2) юридичне закріплення принципу місцевого самоврядування відповідно до тієї чи іншої концепції; 3) ефективність функціонування різних рівнів системи місцевого та регіонального самоврядування та стан її реформування у разі необхідності; 4) виборність або призначуваність місцевого чи регіонального органу; 5) періодичність виборів і термін легіслатури; 6) обсяг активних і пасивних виборчих прав на локальному рівні; 7) правовий статус столиці та виборність її керівництва, оскільки саме в ній переважно формується міжнародний імідж держави та мешканці якої виступають основним об'єктом електоральних технологій на парламентських і особливо президентських виборах.

Зауважимо, що і спостереження за місцевими виборами, і моніторинг місцевої та регіональної демократії у пострадянських державах здійснювалось Конгресом та іншими організаціями ще з моменту отримання країнами статусу «спеціально запрошеного гостя». У Таблиці 1 представлений процес приєднання держав до Хартії та Додаткового протоколу до неї 2009 р. (Утрехтський протокол), оскільки її положення стають обов'язковими для них тільки після ратифікації та набуття чинності.

**Таблиця 1.**

**Приєднання пострадянських держав до Хартії та Додаткового протоколу до Хартії на право участі в справах місцевої влади [9]**

Держави	Хартія				Додатковий протокол		
	П	Р	Ч	З	П	Р	З
Республіка Азербайджан	21/12/2001	15/4/2002	1/8/2002	X			X
Республіка Вірменія	11/5/2001	25/1/2002	1/5/2002	X	18/3/2010		X
Грузія	29/5/2002	8/12/2004	1/4/2005	X			
Естонська Республіка	4/11/1993	16/12/1994	1/4/1995	X	16/11/2009	20/4/2011	
Латвійська Республіка	5/12/1996	5/12/1996	1/4/1997	X			
Литовська Республіка	27/11/1996	22/6/1999	1/10/1999		16/11/2009		
Республіка Молдова	2/5/1996	2/10/1997	1/2/1998				
Російська Федерація	28/2/1996	5/5/1998	1/9/1998				
Україна	6/11/1996	11/9/1997	1/1/1998				

П – Підписання

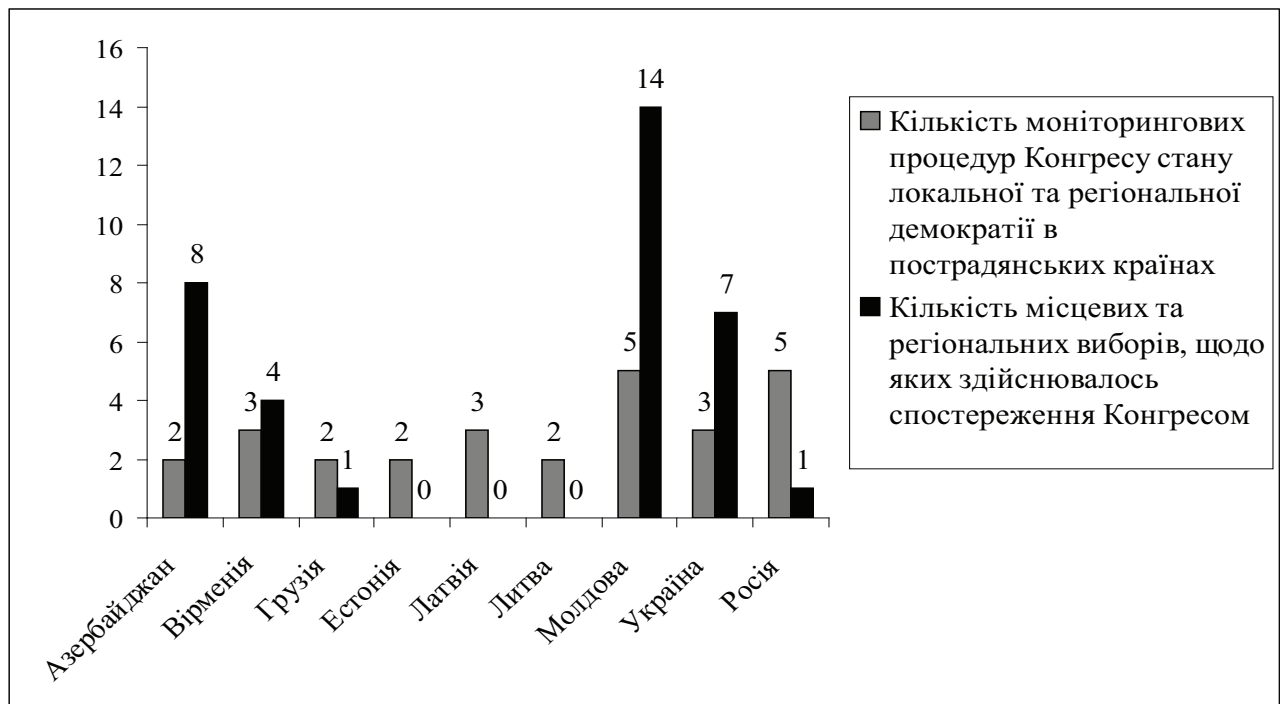
Р – Ратифікація

Ч – Набуття чинності

З – Застереження

Дані Таблиці 1 свідчать, що в найстисліші строки процедуру приєднання подолали Латвія, Азербайджан і Вірменія. Остання є рекордсменкою серед держав пострадянського простору за кількістю чинних для неї конвенцій, пов'язаних із місцевими виборами. За нею слідують Естонія та Україна. Щодо останньої доповідачі в Конгресі зазначили, що закон про ратифікацію Хартії прийнятий без публікації тексту самої Хартії, численні офіційні переклади Хартії не є точними, а компетентні органи не приймали необхідних заходів для інформування та пояснення її положень представникам місцевих органів влади (CG(8)22rev. Part II). Вочевидь, що при ратифікації Хартії, українська влада, ймовірно, недооцінила масштаб і політичний вплив цього документу. Мусимо констатувати, що ці зауваги, окрім останньої, стосуються всіх пострадянських держав.

Моніторингові процедури стану локальної та регіональної демократії Конгресом дозволяють зрозуміти весь комплекс проблем формування органів місцевого самоврядування. Водночас його рекомендації повинні «сприяти розвитку місцевої демократії та децентралізації влади, беручи до уваги внутрішню організацію зацікавлених країн, з тим щоб охопити всі рівні європейського суспільства» (Statutory Resolution CM/Res(2007)6). Як слушно підкреслює Ю. Ключковський: «Суспільне явище (а отже, і відповідний правовий інститут) місцевих виборів значно складніше від загальнонаціональних виборів» [1]. Пильна увага експертів і спостерігачів від Конгресу до цих процесів відображена на Мал. 1.



Мал. 1. Моніторингові процедури Конгресу місцевих і регіональних влад стану локальної та регіональної демократії, спостереження за місцевими виборами в пострадянських країнах

Результати моніторингу стану місцевої та регіональної демократії в **Молдові** (1998, 2000, 2002, 2005) та **Україні** (1998, 2001, 2006) свідчать, що їх розвиток відбувається значно повільнішими темпами та зі складностями. Так, на перший погляд, уряд Молдови 1998 р. вирішив провести досить радикальне реформування другого рівня адміністративно-територіальних утворень (села (комуні) й міста (муніципії) складають перший рівень, а жудеци (повіти), автономне територіальне утворення Гагаузія та муніципій Кишиневу складають другий рівень). Було створено 10 «жудеців» замість отриманих у спадок від радянської системи 37 «районів» [3]. Проте концептуальна непродуманість, поспіх прийняття законів, ігнорування думки населення, традицій, родинних зв'язків тільки нашкодили політичному реформуванню. В подальшому це привело до масових протестів, бойкоту виборів 23 травня 1999 р. Водночас було прийнято закон про реформування місцевого публічного управління, який надавав ширші повноваження та реальну автономію місцевим і регіональним органам влади; запроваджував їх обрання; реально визнавав принцип місцевого самоврядування на місцевому рівні. Ця реформа була схвалена Конгресом в якості позитивного кроку на шляху до істинної регіоналізації (Res. 103(2000)). Але з іншого боку, є очевидною несумісність таких перетворень із поглядами колишньої комуністичної «номенклатури», яка міцно зайняла провідні позиції в органах влади всіх рівнів і активно використовувала лозунг повернення до радянських «районів» у передвиборчій кампанії. Уже в 2001 р. уряд Молдови здійснив спроби якомога швидше повернутися до колишнього «районування» та централізації влади шляхом проведення дострокових виборів влітку 2003 р., усунувши з постів всенародно обраних членів місцевої та регіональної влади. У грудні 2001 р. був прийнятий закон про заміну прямих виборів мерів виборами багатоступеневими – за допомогою місцевих рад. У березні 2002 р. Конституційний суд визнав цей закон таким, що суперечить Конституції республіки [5], а представники Конгресу знайшли в ньому 20 пунктів, що суперечили Хартії. Центральна влада Молдови використовувала переважно фінансові важелі (бюджетні гранти) для приборкання місцевих адміністрацій.

Новий Органічний закон про місцеву державну адміністрацію від 18 березня 2003 р. був прийнятий без експертизи Венеціанської комісії, всупереч рекомендаціям Конгресу й значно збільшив навантаження на виборців: обирались 898 примарів (замість 628); 11935 членів рад для двох рівнів (місцевих і «районних») (замість 6417), але був і позитивний момент – мери в муніципаліях Кишиневу та Бельць мали обиратися, а не призначатися. Проте внаслідок різкої критики опозиційних еліт і міжнародних структур, рекомендацій Конгресу (Res. 38(1998), 84(2000)) керівництво Молдови прийняло нове законодавство про місцеве публічне управління, статус обраних членів органів самоврядування (місцевих виборних представників) та фінансування.

Представники Конгресу слушно висловлювали побоювання щодо його практичної реалізації та забезпечення застосування цих текстів у дусі Хартії та поваги принципу субсидіарності (Res. 179(2005)).

Найбільш делегітимаційне значення для виборів місцевої влади, на думку Конгресу, мала повсюдна практика безпричинного звільнення мерів важливих у політичному відношенні міст пострадянського простору. Серед них в основному опинилися мери столиць, де мешкає значна частина населення, зосереджені електоральні, економічні, інформаційні, політичні, кадрові ресурси, вирішується питання кадрових призначень по всій державі, формується інформаційне поле країни в цілому, а також її міжнародний імідж, на чому свого часу наголошували фахівці Агентства моделювання ситуацій в Україні: «Оскільки посада мера дає можливість частково контролювати цей електорат та повністю – передвиборчу діяльність у місті будь-яких політичних сил, боротьба за столичне крісло завжди мало чим відрізнялася від змагання за найголовнішу державну посаду» [6]. Найяскравіший приклад – дострокове припинення повноважень обраного 10 липня 1994 р. міського голови Києва Л. Косаківського ухвалою 50 депутатів Київради від 26 червня 1997 р., за якого віддали голоси 550000 виборців. Конгрес констатував, що демократичне значення вільних виборів зменшується, якщо електорат продовжує голосувати за ради, які не мають реального контролю над місцевою адміністрацією (СGBur(2)48), але жодної реакції від української влади на його рекомендації не було. Конгрес також засуджував позбавлення киян можливості обирати мера і на виборах 29 березня 1998 р. Постановою Верховної Ради, прийнятою фактично в день голосування на підставі ухвали Конституційного суду України. Мотивом осуду був факт, що на той час законодавчо не був визначений статус столиці. При цьому головною причиною такої ситуації був законодавчо закріплений дуалізм місцевої влади, визначений представниками Конгресу як «паралелізм влади – і, отже, автоматично інституціоналізований конфлікт – між обраним головою ради і призначеним головою адміністрації» (Resolution 68(1998)). Практика припинення повноважень, дострокових виборів набула в Україні широкого застосування та спостерігалась у Севастополі, Василькові, Лубнах, Мукачевому, Одесі, Ялті та інших містах і селах і була визнана неправомірною в ухвалі Конституційного Суду України 9 лютого 2000 р. у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте через десять років до неї знову повернулися після місцевих виборів 2010 р.

Спроби взяти під контроль центральної влади столичного примаря здійснювалися і в Молдові. Під час виборів 2000 р. тодішній мер С.О. Урекяну інформував спостерігачів про спроби представників Комуністичної партії та Християнсько-демократичного народного фронту в парламенті внести поправку до законодавства, яка б ліквідувала термін повноважень мера Кишинева та його офіційний статус як члена центрального уряду (СG/Bur(6)131revised). Тенденцію формування «вертикалі влади» у Молдові Конгрес відзначав неодноразово (СG/BUR(10)19).

У березні 2004 р. рішенням Народних зборів Гагаузії, підкріпленим указом Башкана (губернатора), був звільнений примар столиці Гагузії м. Комрат Константін Таушанжі, що було зроблено всупереч ст. 7.1, 8.1 та 8.3 Хартії, але відповідно до законодавства автономної області Гагаузії. Згідно з місцевими нормами можна відкликати не тільки мера, а й губернатора. Проте, ці положення несумісні з Конституцією Республіки Молдова, Законом про місцеву публічну адміністрацію та Виборчим кодексом, які встановлюють процедуру звільнення мерів за допомогою місцевого референдуму, проведеного за ініціативою муніципальної ради або громадян. Тому Конгрес рекомендував «вжити необхідних заходів по усуненню інституційних і процедурних перешкод для проведення місцевих референдумів з питань звільнення мерів, забезпечуючи таким чином права громадян, місцевих громад» (Res. 179(2005)).

Щодо Російської Федерації Конгрес підсумував моніторингову діяльність про стан локальної та регіональної демократії у трьох звітах (1997 р. (СG(4)4 Part II), 2004 р. (СG(11)5 Part II), 2010 р. (СG(19)11). Окремо відзначимо доповідь про стан локальної демократії у Владивостоці у 1999 р. (СG/BUR (6)72) та у Чеченській республіці. У першій доповіді, прийнятій Конгресом через рік після того, як Росія стала членом РЄ, йшлося про наявність істотних гарантій у галузі місцевого самоврядування, закріплених у Федеральній конституції 1993 р. і конкретизованих у федеральному законі 1995 р. Причому загальні принципи організації місцевого самоврядування відповідали статутним принципам Конгресу і РЄ. Однак обсяг місцевого самоврядування суб'єктів Федерації був надто обмежений, як і його фінансова база. На зародковій стадії становлення місцевої та регіональної демократії знаходилося у Республіці Алтай, Інгушській Республіці, Республіці Саха (Якутія), Тува, Корякській автономній області, навіть у місті федерального значення Санкт-Петербурзі. Протиріччя між регіональним і місцевим законодавством

спостерігались у республіках Адигея, Башкортостан, Дагестан, Інгушетія, Калмикія, Комі, Марій Ел, Саха, Татарстан, Хакасія, Карачаєво-Черкеській, Чуваській; краях Краснодарському, Красноярському, Приморському і Ставропольському; областях Волгоградській, Калінінградській, Курганській, Курській, Нижегородській, Новгородській, Омській, Орловській, Пермській, Рязанській, Смоленській.

Серед найтипівіших порушень відзначимо тільки найближчі до виборчого процесу: зміна меж самоврядних територій без консультацій з місцевими громадами, що викликало безліч конфліктів, які спричинили багаторічні судові процеси і породили обмеження права на місцеве самоврядування як громадян, так і законно обраних керівників місцевих органів влади (у районах Московської області); видалення окремих територій зі сфери впливу законодавства про місцеве самоврядування; повна відсутність повноцінних місцевих органів влади (Алтай, Комі, Тува, Інгушська Республіка), або часткова відсутність (у республіках Башкортостан, Саха (Якутія), Татарстан, Хакасія, тощо); обрання органів місцевого самоврядування з порушенням вимог федерального законодавства (Калмикія); відсутність незалежних бюджетів (Кемеровська область); незаконне звільнення обраного мера міста (В. І. Черепков) та ліквідація виборів як способу формування представницького органу (Владивосток); заборона вступати до асоціацій місцевих органів влади чи брати участь у їх діяльності (CG/BUR (5) 145) [27]. Більшість із них залишаються актуальними і донині. Хоча є й позитивні приклади – станом на 1 березня 2009 р., було проведено 12 місцевих референдумів і 146 голосувань по внесенню змін до муніципальних меж в 79 регіонах Росії. Але у 2010 р. Конгрес відзначав, що, на перший погляд, у РФ дотримується національне законодавство та міжнародні конвенції щодо місцевого самоврядування, проте інтереси громадянського суспільства все ж нехтуються за допомогою деяких процедурних можливостей законодавства. Йдеться про можливість звільнення обраних населенням мерів рішенням відповідних зборів, здебільшого за ініціативою губернаторів (м. Чайковський (Пермський край), м. Озерський (Челябінська область), Купіно (Новосибірська область), Суздаль (Володимирська область)). При цьому усунуті з посад мери були позбавлені можливості відстоювати власну точку зору на засіданнях зборів, а виборців не поінформували про відповідні рішення (CG(19)11).

Після вступу на посаду 7 травня 2000 р. Президент РФ В. Путін здійснив реорганізацію федеральної адміністрації та відносин Федерації з суб'єктами. Було утворено 7 федеральних округів [20] (на 2010 р. – 8): Центр (Москва), Північно-Західний (Санкт-Петербург), Південь (Ростов-на-Дону), Волга (Нижній Новгород), Уральський (Єкатеринбург), Сибір (Новосибірськ) і Далекосхідний (м. Хабаровськ) і призначено в них його повноважних представників. Вони об'єднали велику кількість різноманітних суб'єктів (спочатку 89, потім 83) – республіки (21), краї (9), області (46), міста федерального значення (2 – Москва, Санкт-Петербург), автономну область (1), автономні округи (4). У 2003 р. було прийнято відповідні закони [2], але реалізація реформи виявилась досить складною внаслідок необхідності привести у відповідність до них декілька сотень інших законів, що регулювали їх діяльність і величезних територіальних обсягів. На відміну від інших держав, після проведення реформи у Росії кількість муніципалітетів не зменшилась, а збільшилась удвічі – з 12000 до 24134. Це пояснюється прагнення центральної влади скоротити кількість суб'єктів, зменшити автономію регіонів для полегшення формування владної ієрархії, а не створювати умови для успішної реалізації місцевого самоврядування. Проте усі об'єднання супроводжувались схваленням на референдумах, результати яких представлені у Таблиці 2.

Таблиця 2.

«Референдуми злиття» у Російській Федерації 2003-2007 рр.\*

Дата проведення	Місце проведення	Результат %	Явка виборців %
7 грудня 2003 р.	Комі-Перм'яцький автономний округ	89,77	62,65
	Пермська область	83,81	62,43
17 квітня 2005 р.	Евенський автономний округ	79,87	–
	Таймирський (Дюган-Ненецький) округ	69,95	–
23 жовтня 2005 р.	Красноярськ	92,4	–
	Камчатська область	84,87	52,23
16 квітня 2006 р.	Коряцький автономний округ	89,04	76,71
	Іркутська область	89,77	68,98
11 березня 2007 р.	Усть-Ординський Бурятський автономний округ	97,79	99,51
	Агіцький Бурятський автономний округ	94	89,9
	Читінська область (Забайкальський край)	90,29	80,4

\* Складено за даними офіційних сайтів регіональних виборчих комісій, періодики.

Дані таблиці свідчать про завищену явку в Бурятії, що викликає сумнів у правдивості результатів голосування, а відповідно дотримання принципів вільності та справедливості. Про фальсифікацію підсумків і результатів референдумів йшлося і в інших регіонах.

Інша проблема – неврегульованість стосунків із республіками – суб'єктами федерації, які ще 1990 р. проголосили себе «суверенними», але не узгодили свої дії із федеральним законодавством і залишалось неузгодженим розмежування предметів відання та повноважень між органами державної влади Федерації та суб'єктів. У 90-х роках це питання вирішувалося договірним шляхом (у 42 випадках із 46). Стосовно Чеченської Республіки, необхідність договору з Росією була визнана виборцями Чечні у прийнятій 23 березня 2003 р. Конституції.

Підсумовуючи, вкажемо на проблеми реформування місцевого та регіонального самоврядування в Російській Федерації, які є спільними для всього пострадянського простору: 1) негативна спадщина радянського минулого, яка суттєво деформувала будь-який досвід фактичної демократії на місцевому рівні, зберігаючи місцеву адміністрацію в рамках жорсткої вертикалі влади; 2) складна економічна ситуація в країні, соціальні труднощі, пов'язані з переходом до ринкової економіки, структурна невідповідність між наявними ресурсами місцевої влади та необхідністю витрат для задоволення основних потреб місцевих громад. Особливістю Росії видається: 1) величезні масштаби проведених змін з огляду на величину території; 2) спрямованість експерименту на розвиток суб'єктів федерації як регуляторів процесу реформ і самостійного розвитку місцевих органів в межах своїх кордонів, що призвело до надмірної різноманітності моделей місцевого самоврядування і мало негативний вплив на автономію. Відзначивши високий рівень федерального законодавства, Конгрес вказав на необхідність його поступової реалізації та забезпечення органів місцевого самоврядування власними коштами (податковими, зокрема) з тим, щоб «покласти кінець делегуванню функцій без передачі ресурсів» (CG(11)5 Part II).

Основні рекомендації Конгресу для Комітету міністрів зводились до наступного: закликати російську владу надати можливість вільно вибраним територіальним органам на власний розсуд вирішувати питання про створення муніципальних і регіональних асоціацій; гарантувати мерам можливість вільно здійснювати свої повноваження, не боячись втручання або політичного тиску з боку муніципальних рад або губернаторів, скасувавши норми закону про звільнення у відставку рішенням зборів; усунути надмірний контроль з боку вищих органів; відновити прямі вибори губернаторів регіонів і повернутися до того рівня регіональної демократії, який існував у РФ до 2004 р. (керівники призначаються регіональними зборами зі списку кандидатів, запропонованих президентом); сприяти реєстрації нових політичних партій на місцевому й регіональному рівні; уникати використання закритих партійних списків на місцевих і регіональних виборах; забезпечити можливість висування кандидатур незалежними кандидатами; надавати можливість національним незалежним політичним об'єднанням вільно спостерігати за місцевими й регіональними виборами, у тому числі за процесом підрахунку голосів; забезпечити свободу ЗМІ на місцевому й регіональному рівні для вільного вираження думки й політичних дискусій тощо (Res. 297(2010)).

Отже, повноцінне становлення інститутів місцевої та регіональної демократії розпочалося тільки з появою перспективи для пострадянських держав вступу до Ради Європи та її моніторингу. Внаслідок знищення самоврядування радянською владою на початковому етапі було відсутнє розуміння суті місцевої демократії виборними представниками більшості країн, персонал органів місцевого управління не мав належної фахової підготовки, чималі проблеми виникали через неможливість досягнути консенсусу з питань децентралізації і конструктивного співробітництва між центральними та місцевими, регіональними органами влади. Після приєднання держав пострадянського простору до Хартії та супутніх конвенцій розвиток демократії на місцях набув конструктивного змісту. Проте після вступу до Ради Європи ряд країн загальмували процес перетворень (Україна, Росія, Азербайджан) і функціонально використовували вибори на місцевому рівні для формування жорсткої вертикалі влади та, в основному, для зовнішньополітичної формальної електоральної легітимації влади. Оскільки існує два способи інтеграції в Європу: згори, за рішенням центральної влади, і знизу, через територіальні та регіональні громади, то останній шлях видається більш перспективним, ефективним і корисним. Розвиваючи місцеве самоврядування у демократичному напрямку, перетворюючи адміністративно-територіальні одиниці на самодостатні, держави пострадянського простору швидше знайдуть шляхи інтеграції до оновленої Європи регіонів.

#### **Бібліографічні посилання:**

1. **Ключковський Ю.** Принцип загального виборчого права в контексті місцевих виборів І. Активне виборче право [Електронний ресурс] / Юрій Ключковський // Вибори та демократія. – 2010. – № 4 (26). – С. 12.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html>

3. Органический Закон Республики Молдова «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова» № 191-XIV от 12 ноября 1998 года // Monitorul Oficial al Republicii Moldova. – 1998. – № 116-118 ; 1999. – № 30. – [Resurse electronice]. – Regimul de acces: <http://dlib.eastview.com/browse/doc/58550>

4. **Піляєв І.С.** Рада Європи в сучасному євроінтеграційному процесі: Монографія / І.С. Піляєв. – К. : Видавничий Дім «Юридична книга», 2003. – С. 177-178.

5. Постановление Конституционного суда НССС13/2002 о контроле конституционности некоторых положений Закона №781-XV от 28 декабря 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон № 186-XIV от 6 ноября 1998 года «О местном публичном управлении» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=291724&lang=2>

6. Сьогоднішні лідери України: київське протистояння (Київ у політичній моделі України: аналітико-прогностичне дослідження). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vybory.org/articles/276.html>

7. **Юбер Д.** Десять лет, которые вошли в историю. Совет Европы 1989-1999 / Дени Юбер / Пер. с фр. Н.Н.Маслова (МГИМО МИД РФ), К.Х.Рекош (МГИМО МИД РФ), 2000. / Отв. ред. Н.Б.Топорнин (Центр Информации СЕ в РФ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com>.

8. Council of Europe [Electronic resource]. – Available at: <http://coe.int/>

9. Council of Europe [Electronic resource]. – Available at: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=8&DF=27/07/2011&CL=ENG>

УДК 061.2:316.3

**А. А. Шуліка**

## ПОЛІТИЧНИЙ ВПЛИВ ОБ'ЄДНАНЬ РОБОТОДАВЦІВ У СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА

**Досліджується об'єднання роботодавців як суб'єкт системи соціального партнерства. Визначаються особливості їх взаємодії з профспілками та державними органами влади.**

**Ключові слова:** соціальне партнерство, громадські об'єднання, об'єднання роботодавців, профспілки

**Исследуется объединение работодателей как субъект системы социального партнерства. Определяются особенности их взаимодействия с профсоюзами и государственными органами власти.**

**Ключевые слова:** социальное партнерство, общественные объединения, объединения работодателей, профсоюзы

Investigate an association of employers as social partnership system. Features of their interaction with trade unions and power state structures are defined.

**Keywords:** social partnerships, associations, associations of employers, trade unions

© А. А. Шуліка, 2012

Актуальність статті обумовлюється тим, що світовий досвід переконливо засвідчує, що проблеми економіки й суспільного життя, у тому числі у сфері застосування найманої праці, вирішуються оптимально, якщо реалізується орієнтація не на конфронтацію, а на досягнення соціальної злагоди, узгодження інтересів різних суспільних груп. Стрижнем соціального партнерства є принцип співробітництва між роботодавцями і найманими працівниками, який реалізується у формах проведення переговорів, укладання колективних договорів та колективних угод, узгодження проектів нормативно-правових актів, консультацій при прийнятті рішень соціальними партнерами на всіх рівнях.

Історія розвитку передових країн світу з соціально орієнтованою економікою демонструє процес відмови від насильницьких методів вирішення соціальних конфліктів і переходу на шлях конструктивного діалогу з метою досягнення соціального компромісу, подолання соціальних протиріч та антагонізму між основними соціальними групами та класами. Це шлях