

Олександр Дуднік

## РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В АЗЕРБАЙДЖАНСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ: АКТИВІЗАЦІЯ НАПЕРЕДОДНІ ПРЕЗИДЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ 2013 РОКУ

*У статті розкрито особливості регіональної політики в Азербайджані, причини її активізації напередодні президентських виборів 2013 р., а також дії уряду і президента щодо вирішення соціально-економічних проблем в регіонах країни.*

**Ключові слова:** регіональна політика, місцеве самоврядування, рівень життя населення, корупція, державна програма регіонального розвитку.

Сьогодні в Україні та більшості держав колишнього СРСР досить актуальною є проблема децентралізації державного управління й відповідно розширення прав і повноважень регіонів та місцевого самоврядування. Актуальність цього питання у своїх інтересах намагаються використати різні політичні сили не тільки в середині держав, а й зовні. Як наслідок, вони активно ним маніпулюють під час всіх парламентських і президентських виборів. Більше того, це питання стало одним із чинників виникнення сепаратистських рухів і регіональних конфліктів, зокрема на Південному Сході України, а понад двадцять п'ять років тому — в Азербайджані, Грузії та Молдові.

Нині регіони будь-якої країни Співдружності Незалежних Держав (СНД) значно поступаються у своєму соціально-економічному розвитку центральному або столичному. З огляду на це найбільш актуальним питанням у контексті роботи влади всіх пострадянських держав, зокрема й України, є проблема розвитку регіонів, а точніше — подолання соціально-економічного розриву між столицею та регіонами держави.

Розглянути цю проблему вирішено на прикладі Азербайджанської Республіки (АР), яка уже більше десяти років є лідером за темпами економічного розвитку серед країн СНД завдяки значним прибуткам від продажі нафти і газу. Крім того, упродовж 2002–2012 рр. дохідна душа населення в АР зріс із 720 до 7490 дол. В «Індексі людського розвитку», який складений Програмою розвитку ООН, АР упродовж 2005–2011 рр. піднялася на 25 місце і увійшла до групи країн з високим рівнем розвитку людського потенціалу<sup>1</sup>.

В Україні фактично відсутні дослідження, які б розглядали внутрішню політику Азербайджану щодо регіонів країни і місцевого самоврядування.

<sup>1</sup> Маркедонов С. Азербайджан: горячее лето 2013 года / С. Маркедонов [Електронний ресурс] // Голос Америки. Блог «Новая Евразия». — Режим доступа : <http://blogs.voanews.com/russian/new-eurasia/2013/06/25>

Проте це питання висвітлюється науковцями Кавказького регіону, зокрема Д. Туманяном, Д. Лосабєридзе та М. Гюлалєвим<sup>2</sup>. Автори особливо увагу звертають на становище органів місцевого самоврядування та їх законодавчу базу в Азербайджані, Вірменії і Грузії.

Проблеми, підходи і моделі державного управління регіонами досліджував азербайджанський фахівець С. Гамідов<sup>3</sup>. Автор з'ясовує питання регіональних аспектів управління, аналізує сучасні уявлення про державне управління, його роль у суспільному розвитку.

Чимало уваги соціальним проблемам регіонів і політичному розвитку Азербайджану загалом присвятили відомі в країні політологи А. Юнусов<sup>4</sup> та Л. Алієва. Саме завдяки працям, виступам і публікаціям цих науковців, а також журналістів С. Мамедова, Ф. Меджид<sup>5</sup>, які з'являлися у пері-

<sup>2</sup> Туманян Д. Местное самоуправление на Южном Кавказе: текущая ситуация и перспективы развития [Електронний ресурс] / Д. Туманян [и др.]. — Режим доступа : [http://cfoa.am/wp-content/uploads/2015/03/LSG-in-South-Caucasus\\_2009.pdf](http://cfoa.am/wp-content/uploads/2015/03/LSG-in-South-Caucasus_2009.pdf)

<sup>3</sup> Гамидов С. Государственное управление регионами: концептуальные подходы и модель Азербайджана [Електронний ресурс] / С. Гамидов // Центральная Азия и Кавказ. — Режим доступа : [http://www.ca-c.org/c-g/2007/journal\\_rus/c-g-4/07.shtml](http://www.ca-c.org/c-g/2007/journal_rus/c-g-4/07.shtml)

<sup>4</sup> Ариф Юнус. Ильхам Алиев пойдет и на четвертый, и на последующие сроки [Електронний ресурс] / Ариф Юнус // Minval.az. — Режим доступа: <http://minval.az/news/22893/#sthash.fyg7277w.dpuf>; його ж: Ариф Юнусов. То, что Ильхам Алиев потеряет власть — это однозначно, и лишь вопрос времени (26 марта 2013) [Електронний ресурс] / Ариф Юнус // International expert Centr for Electoral System. — Режим доступа : <http://www.e-ices.org/russian/publications/textid:16663>

<sup>5</sup> Мамедов С. Баку снимает с президента ограничения / С. Мамедов [Електронний ресурс] // Независимая газета. — Режим доступа : [http://www.ng.ru/cis/2009-03-04/6\\_baku.html](http://www.ng.ru/cis/2009-03-04/6_baku.html); Меджид Ф. Сегодня в Азербайджане пройдет референдум по поправкам в Конституцию (март) / Ф. Меджид [Електронний ресурс]

одичній пресі АР напередодні внесення змін до конституції країни 2009 р. та президентських виборів 2013 р. можна дізнатися про реальний стан справ у проведенні регіональної політики в цій південно-кавказькій республіці.

**Мета дослідження** — на прикладі Азербайджану з'ясувати наявність взаємозв'язків між рівнем демократії, економічного розвитку, доходів на душу населення, з одного боку, та успіхами в проведенні регіональної політики країнами СНД, з другого.

Для досягнення поставленої мети передбачено: розглянути державні програми регіонального розвитку, висвітлити законодавчу базу щодо місцевого самоуправління, механізми реалізації регіональної політики, взаємозалежність між темпами економічного зростання в країні та покращенням рівня життя її населення, а також безпосередні причини активізації регіональної політики уряду Республіки напередодні президентських виборів 2013 р.

В Азербайджані, як і в інших державах СНД, упродовж періоду незалежності спостерігається закономірний перехід від пострадянської регіональної моделі, заснованої на радянській системі розподілу виробничих сил та інфраструктурних коридорах, до нової системи взаємодії регіонів, у рамках якої на перше місце висувається соціально-економічний добробут центру (столиці) та прилеглих територій.

Реально регіональна політика в АР стала здійснюватися тільки після початку економічного зростання й надходження коштів до бюджету країни. На сьогодні указами президента в АР було затверджено і розпочато реалізацію двох державних програм регіонального розвитку. Перша з них — «Державна програма соціально-економічного розвитку регіонів АР на 2004–2008 рр.» від 11 лютого 2004 р. — була і першим Генеральним проектом розвитку країни на основі системного підходу. Вона передбачала комплексний розвиток регіонів, відновлення та розширення інфраструктури міст, створення нових підприємств, соціально-культурних об'єктів, нових робочих місць, підвищення рівня добробуту населення, а також ліквідацію розриву між столицею і регіонами в рівнях соціального добробуту, диспропорцій в освіті, доступі до соціально-культурних послуг.

У 2008 р. в країні була схвалена друга «Державна програма соціально-економічного розвитку регіонів АР на 2009–2013 роки». На відміну від першої її пріоритетне завдання — сприяння й підтримка розвитку підприємництва в регіонах. Як наслідок, законопроект «Про захист інтересів підприємців та регулювання перевірок у сфері

підприємництва» (від лютого 2013 р.) не передбачає покарання за правові порушення, допущені підприємцями, а вимагає забезпечення безпеки життя і здоров'я людей, майна, навколишнього середовища та майнових інтересів держави.

Цим програмам відводилося найважливіше місце серед державних заходів, спрямованих на зміцнення азербайджанської державності та стратегічного розвитку країни.

Згідно з даними окремих дослідників, під час реалізації двох державних програм в АР створено тисячі нових підприємств і сотні тисяч нових робочих місць, більшість з яких розташовано у регіонах. Крім того, побудовано тисячі закладів соціально-культурної сфери, інфраструктури та житла. При цьому залучено чимало іноземних інвестицій, зокрема з використанням проектів програми ТАСІС Європейського Союзу. Наприклад, один із проектів «Сприяння регіональному розвитку в Азербайджані» був реалізований ірландсько-голландсько-іспанським консорціумом «GDSI Ltd / Ecorys Nederland B.V. / S.I.C.I. Dominus» з бюджетом 3,5 млн євро<sup>6</sup>.

Проте незважаючи на це, фактично за півроку до початку президентської кампанії 2013 р. в країні відбулися масові соціальні вибухи в окремих регіонах, які активізували регіональну політику в державі. Найбільш наочним прикладом стали виступи жителів міст Ісмаїлі (січень 2013 р.) та Губи (березень 2013 р.). Основана причина — поглиблення соціально-класової нерівності в азербайджанському суспільстві через наявний дисбаланс в соціально-економічному розвитку регіонів країни і центру.

Цей же чинник спричинив виникнення в деяких областях АР передумов до спалаху національної та релігійної самоідентифікації, що могло посилити і поширити в республіці зростання масового соціального невдоволення.

Влада вбачала причини соціальних проблем регіонів не тільки в низьких темпах реалізації регіональної політики згідно з Держпрограмами, а й у корумпованості чиновницького апарату на місцях. Як і всі колишні радянські республіки, АР успадкувала потужну бюрократичну систему від СРСР, схильну до корупції і неефективного управління. Корупція в державному апараті Республіки провокує соціальні протести і стає основною темою в опозиційній риторичі, тому боротьба з нею є однією із основних проблем політичного життя АР.

З метою її подолання були здійснені кадрові перестановки, зокрема заміни голів виконавчої

сурс] // Кавказский узел. — Режим доступа : <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/150978>

<sup>6</sup> Гамидов С. Государственное управление регионами: концептуальные подходы и модель Азербайджана / С. Гамидов [Электронный ресурс] // Центральная Азия и Кавказ. — Режим доступа : [http://www.ca-c.org/c-g/2007/journal\\_rus/c-g-4/07.shtml](http://www.ca-c.org/c-g/2007/journal_rus/c-g-4/07.shtml)

влади на місцях, насамперед у чотирьох районах (Ісмаїлінський, Шамахінський, а також в Імішли, Лерик, Нефтечалах), розташованих поряд зі столицею, що кардинально змінило периферію Баку. Згодом були призначені нові голови влади ще у кількох районах, зокрема Нахчіванської Автономної Республіки, а саме: Кяльбаджарському, Лачинському, Садаракському, та у Піраллахінському — м. Баку.

З лютого по вересень 2013 р. було схвалено низку розпоряджень про додаткові заходи щодо прискорення соціально-економічного розвитку Гахського, Хачмазського, Бабекського, Шамахінського, Огузького, Сабірабатського районів, а також Гарадазького і Сураханський у м. Баку.

Крім того, влада ініціювала заходи з підвищення соціально-економічного рівня життя в регіональних зонах ризику, передусім на південному сході та півночі республіки. Було схвалено рішення про розширення м. Масада, до складу якого заплановано передати низку сіл Ярдимлінського, Загатальського та Губинського районів. Одночасно успішно реалізовано низку інфраструктурних проєктів.

Для подолання корупції було здійснено низку державних заходів виховного характеру щодо чиновницького апарату Республіки. Зокрема, І. Алієв різко розкритикував поведінку деяких чиновників, а також членів їхніх сімей, які порушували Закон «Про етику державного службовця». У передвиборчий період це було вкрай актуально для покращення іміджу влади. Таким чином І. Алієв продемонстрував азербайджанській громадськості існування дистанції між ним і так званими «невігідними народом» чиновниками, які своїми діями підірвали авторитет держави<sup>7</sup>.

Однак суспільство відреагувало на ці заходи скептично. Проведене опитування (АМІ «Новини-Азербайджан») засвідчило, що 71,1 % респондентів з недовірою поставився до перспектив зміни чиновників і моделі їхньої поведінки. Тільки 4,7% припустили, що після виступу президента розпочнеться процес ротації кадрів у вищих ешелонах влади<sup>8</sup>.

Виявлена недовіра до можливих змін у чиновницькому апараті вилилася і в серію нових акцій протесту в регіонах країни. У зв'язку з цим І. Алієв став направляти керівників центральних органів виконавчої влади в регіони Республіки

<sup>7</sup> Мамедзаде Г. Информационно-аналитический доклад «Президентские выборы в Азербайджане: ситуационный анализ» [Электронный ресурс] / Г. Мамедзаде [и др.] // Кавполит. — Режим доступа : <http://kavpolit.com/informacionno-analiticheskij-doklad-prezidentskie-vybory-v-azerbajdzhane-situacionnyj-analiz/>

<sup>8</sup> Там само.

для зустрічей з громадянами з метою розв'язання їхніх проблем.

З весни і до початку передвиборчої президентської кампанії 2013 р. відбувся цикл зустрічей міністрів з населенням країни. Так, у квітні міністр молоді та спорту АР А. Рагімова зустрілася з жителями 10-ти районів, зокрема Мінгячевірського, Агдашського, Барвінського та Тертерського.

У червні з населенням 8-и районів Республіки (Шамахінського, Агсуїнського, Ісмаїлінського та ін.) зустрічалися міністри освіти й економічного розвитку АР М. Джаббарова та Ш. Мустафаєва.

У серпні відбулися зустрічі міністрів транспорту та сільського господарства Азербайджану З. Мамедова та І. Аббасова, а у вересні міністра економічного розвитку АРШ. Мустафаєв з жителями Сумгаїта, Абшерона, Хізи, Шуші, Губадли та Зангілана.

Крім того, з метою подолання недовіри до чиновників було створено службу Державного агентства з надання послуг громадянам та соціальних інновацій при Президентові АР (ASAN). Його завдання — підвищити прозорість діяльності держорганів, надання більш якісних, зручних послуг громадянам за рахунок застосування нових способів і технологічних інновацій та прискорення переходу на електронні послуги.

Центри служби ASAN мали охопити послугами населення понад 40 районів країни. Вони поєднують у собі функції 9-ти державних органів: Міністерства юстиції, МВС, Держкомітету по землі і картографії, Державного фонду соціального захисту і Держкомітету з питань майна, а також Держмитниці, Міністерства податків, міграційної служби. Завдяки їм жителі країни зможуть скористатися 25 видами послуг, зокрема 22 функціональними, такими як реєстрація актів цивільного стану, а саме: видача свідоцтв про шлюб, народження, смерть та їх повторного отримання, МВС посвідчень особи; заміна водійських прав; отримання загальногромадянських паспортів. Центри застосовують комплексний підхід до надання послуг населенню та взаємодії з ним. Відвідавши ці установи, азербайджанці можуть розв'язати широкий спектр бюрократичних завдань, на які раніше витрачали багато часу в різних міністерствах і державних відомствах<sup>9</sup>.

Служби ASAN надають візні послуги. На порталі «Електронний уряд» (e-gov.az) можна зайняти он-лайн-чергу на їх отримання.

Влада в АР вважала, що заснування центрів ASAN — це прорив у боротьбі з пострадянською корупцією, і стверджувала, що за рахунок

<sup>9</sup> Центры «ASAN-Xidmət» в Азербайджане планируются открыть к концу года [Электронный ресурс] // Trend. az. — Режим доступа : <http://www.trend.az/news/society/2084793.html>



об'єднання функцій різних державних органів в одному місці підвищується ступінь інформаційної відкритості, а це у свою чергу сприятиме боротьбі з корупцією<sup>10</sup>.

Проте на відміну від влади опозиція й відомі в країні та за її межами експерти, зокрема Ариф Юнусов і політолог Лейла Алієва, причини соціальних вибухів 2013 р. в АР вбачали в інших чинниках. Більше п'яти років тому А. Юнусов передбачив соціальні вибухи в Республіці. Зокрема, він зазначав, що «в демократичних країнах політичні системи дозволяють суспільству реалізувати своє невдоволення щодо чинної влади організовано, через систему виборів, партій і профспілок, а також через розвинену систему громадського сектору. Якщо всього цього немає, то протести в недемократичному суспільстві носять спонтанний характер...»<sup>11</sup>.

У березні 2013 р., оцінюючи прояви соціального й політичного невдоволення, А. Юнусов стверджував: «В Азербайджані є соціальне невдоволення, яке проявляється в селах, і хвиля протесту піднялася через всюдозволеність та корупцію, а політичне невдоволення пов'язане з виборами і нерозв'язаним карабаським конфліктом і т. п. У країні все більше і більше зростає невдоволення владою. Коли щось тисне на суспільство — це виклики (з конфліктології), суспільство має відреагувати на них адекватно, а якщо не зможе, то зазнає поразки. Складається враження, що влада АР живе в скляному палаці і не завжди розуміє, що відбувається в суспільстві. Іноді вона сама створює собі проблеми, адже вона неадекватна ситуації, неправильно уявляє становище. Люди незадоволені, є соціальні проблеми, низька зарплата, був землетрус, повінь, люди страждають, але, з іншого боку — панує повна всюдозволеність»<sup>12</sup>.

А. Юнусов стверджує, що офіційно дані про те, що в АР відбувається економічне зростання і бум, свідчать не про зростання доходів населення, а про збільшення прибутків від продажу енергоресурсів правлячої сім'ї та її оточення. Переважна більшість живе набагато гірше, особливо в провінції, і саме цим і пояснюється відтік населення за кордон у пошуках роботи. «Якби в економіці було все добре, ми стали б свідками

масштабного процесу повернення людей, які виїхали на заробітки в інші країни. Але цього немає, та й не передбачається. Навпаки: значне число азербайджанських громадян воліє жити в еміграції, у тій же Росії, де діють жорсткі міграційні умови, а ставлення до азербайджанських мігрантів не найкраще. Вже один цей факт красномовно свідчить проти офіційної пропаганди про економічне зростання»<sup>13</sup>.

За даними Держміграційної служби України, азербайджанці були другі в рейтингу іноземців з країн колишнього СРСР, які найбільше мігрували в Україну у 2012–2013 рр.<sup>14</sup>.

У свою чергу, азербайджанський політолог Л. Алієва вважала нереальною концепцію перетворення АР у пострадянський Кувейт. Аналізуючи останні події в державі і, зокрема, президентські вибори 9 жовтня 2013 р., вона стверджувала, що в оцінках реальних цифр (результатів виборів) потрібно враховувати негативні почуття, що часом доходять до ненависті, яку викликає у обивателя влада. «Нормальна ситуація в нафтовій економіці, це коли влада вважає себе вправі займатися своїми справами, не звертаючи уваги на суспільство, — є нафта, значить, податки не такі важливі. Влада від суспільства може просто відкупитися, як, наприклад, у Кувейті. Такий там суспільний договір. Але у нас влада, навпаки, обкладає суспільство додатковим податком. Чинovníки, крім стягнення нових податків, які постійно з'являються, можуть вимагати від 10 до 20 % додаткових відрахувань до різних фондів, і підприємці не можуть їм відмовити. При цьому якщо раніше чиновники робили знижку на обсяги бізнесу, то нині об'єктами їх уваги стають і найбідніші бізнесмени. "Схема Кувейту не працює", адже не працює механізм перерозподілу сировинних грошей, які іноді взагалі не доходять навіть до частини чиновників, котрі унаслідок цього змушені заробляти самі»<sup>15</sup>.

Під час президентської кампанії 2013 р. в АР кандидат-претендент від опозиційної Національної Ради демократичних сил (НРДС) Дж. Гасанли вперше офіційно звинуватив президента І. Алієва і його правлячу партію «Новий Азербайджан» в масштабній державній

<sup>10</sup> Центры ASAN избавят Азербайджан от коррупции [Электронный ресурс] // ru.jn1.tv. — Режим доступа : <http://ru.jn1.tv/video/news/centry-asan-izbavyat-azerbaydzhan-ot-korrupcii.html>

<sup>11</sup> Юнусов А. Азербайджан в начале XXI века: конфликты и потенциальные угрозы / А. Юнусов. — Баку, 2007. — С. 193.

<sup>12</sup> Ариф Юнусов. То, что Ильхам Алиев потеряет власть — это однозначно, и лишь вопрос времени (26 марта 2013) / Ариф Юнусов [Электронный ресурс] // International expert Centr for ElectoralSystem. — Режим доступа : <http://www.e-ices.org/russian/publications/textid:16663>

<sup>13</sup> Ариф Юнус. Ильхам Алиев пойдёт и на четвертый, и на последующие сроки [Электронный ресурс] / Ариф Юнус // Minval.az. — Режим доступа : <http://minval.az/news/22893/#sthash.fyg7277w.dpuf>

<sup>14</sup> Резко увеличился поток желающих осесть в Украине кавказцев и азиатов [Электронный ресурс] // Аргумент. — Режим доступа : <http://argumentua.com/novosti/rezko-uvlichilsya-potok-zhelayushchikh-osest-v-ukraine-kavkaztsev-i-aziatov>

<sup>15</sup> Выборы в Азербайджане: Ильхам Алиев превзошел рекорд Гейдара Алиева [Электронный ресурс] // РИА Новости. — Режим доступа : <http://ria.ru/analytics/20131011/969350399.html>

корупції. Зокрема, в незаконному вивезені з країни 48 млрд, вкладених на островах Вірджинії і в Британії, а також у купівлі нерухомості за кордоном<sup>16</sup>.

У 2013 р. антикорупційна неурядова (НУО) міжнародна організація Transparency International (м. Сараєво) присвоїла президенту АРІ. Алієву звання «корупціонер року» на основі «добре документованих доказів» того, що упродовж багатьох років «сім'я Алієвих систематично привласнювала значні частини у найбільш прибуткових сферах бізнесу». З-поміж них названі банки, будівельні й телекомунікаційні компанії, золотодобувні та інші родовища в різних країнах світу<sup>17</sup>.

З огляду на все це А. Юнусов прогнозує, що в АР з часом однозначно відбудеться великий соціальний вибух, а І. Алієв втратить владу. На думку політолога, це лише питання часу<sup>18</sup>.

Однією з причин соціально-політичного невдоволення в АР є фактична недієвість органів місцевого самоврядування, позбавлених навіть передбачених конституцією прав і повноважень. Азербайджан дуже централізована держава, в якій, на відміну від цілої низки інших країн, місцеве самоврядування було створене не за волевиявленням населення, а з ініціативи органів влади. Здебільшого воно пристосоване до старої адміністративно-територіальної системи управління АР. Основні положення органів місцевого самоврядування були встановлені конституцією 1995 р. і Законом «Про статус муніципалітетів». Але Конституція АР 1995 р. поставила в цілковиту залежність місцеві органи влади від центральної, насамперед апарату президента. Були ліквідовані всі елементи незалежного самоуправління на місцях, зокрема ради народних депутатів, і замінені виконавчими структурами, голови яких призначаються особисто президентом, є підзвітні йому і наділені широкими повноваженнями. Тобто всі повноваження виборчих органів повністю передані невиборчим органам виконавчої влади.

У 1999 р., із запізненням на чотири роки, в АР були створенні, згідно з конституцією 1995 р., виборчі органи місцевого самоуправління — муніципалітети (белледійа), що функціонували

<sup>16</sup> Кандидат в президенти Азербайджана призвал к расправе над оппозицией [Электронный ресурс] // Горячие новости из Армении. — Режим доступа : <http://www.aysor.am/ru/news/2013/10/02/azerbaijan-elections/>

<sup>17</sup> Коррупционером года назвали Ильхама Алиева [Электронный ресурс] // Радио Азаттык. — Режим доступа : <http://rus.azattyq.org/content/ilham-aliyev-corruption-rating/24814453.html>

<sup>18</sup> Ариф Юнусов. То, что Ильхам Алиев потеряет власть — это однозначно, и лишь вопрос времени (26 марта 2013) [Электронный ресурс] / Ариф Юнусов // International expert Centr for Electoral System. — Режим доступа : <http://www.e-ices.org/russian/publications/textid:16663>

разом з виконавчими комітетами, які призначав президент. Згідно з конституцією муніципалітети є незалежними і навіть формально мають судову владу, проте насправді вони позбавлені її і не грають ніякої ролі.

У 2002 р. АР ратифікувала Європейську хартію про місцеве самоврядування Ради Європи (РЕ), проте внесені в конституцію зміни лише обмежили повноваження муніципалітетів, позбавивши їх засобів та реальних прав, і перетворили на недієві. Таким чином у населення була підірвана віра в місцеве самоврядування<sup>19</sup>.

У 2007 р. кавказькі дослідники, характеризуючи органи місцевого самоврядування в АР, зазначали, що останні не мають постійних повноважень, а зростання обсягів їх прав не спостерігається. Законно муніципалітетам можуть бути передані додаткові повноваження з боку законодавчої та виконавчої влади. Для цього органам місцевого самоврядування повинні бути виділені відповідні фінанси. Відсутність реальних повноважень викликає різку реакцію у самих членів муніципалітетів. Законодавчо передача повноважень затягується. Питання повноважень органів місцевого самоврядування є складним і деякою мірою не відрегульованим<sup>20</sup>.

Моніторинг стану справ, пов'язаних з підвищенням кадрового потенціалу, свідчить про те, що в багатьох муніципалітетах все ще працюють «випадкові», непідготовлені люди. Дотації, що виділяються органам місцевого самоврядування з центрального бюджету, недостатні. Збирання ними податків стикається з низкою труднощів, як і передача державної власності.

Немає чіткості у надані конкретних муніципальних послуг населенню. Децентралізація в галузі управління та передачі повноважень не відрегульована. Самостійності в органах місцевого самоврядування стає менше. Існуюча система навчання підготовки та перепідготовки муніципальних службовців недостатня для високого професійного рівня кадрового потенціалу. Відсутня національна стратегія перепідготовки та тренінгів кадрового складу муніципалітетів, як і система добору, розстановки та просування муніципальних службовців. Існує розбіжність у підходах до створення національної асоціації муніципалітетів. Недостатньо активно коригуються і приводяться у відповідність з Європейською хартією місцевого самоврядування деякі положення та недоліки в місцевому законодавстві<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Юнусов А. — Назв. праця. — С. 177–179.

<sup>20</sup> Туманян Д. Местное самоуправление на Южном Кавказе: текущая ситуация и перспективы развития / Д. Туманян [и др.]. — [Электронный ресурс] — Режим доступа : [http://cfoa.am/wp-content/uploads/2015/03/LSG-in-South-Caucasus\\_2009.pdf](http://cfoa.am/wp-content/uploads/2015/03/LSG-in-South-Caucasus_2009.pdf)

<sup>21</sup> Там само.

У 2009 р Рада Європи закликала владу АР відкласти конституційний референдум, призначений на 18 березня 2009 р., який не тільки знімає обмеження в термінах президентського правління, а й не відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема запропоновані поправки до ст. 146 Конституції, на що вказувало Бюро місцевих влад Конгресу Ради Європи (КМРВ РЕ)<sup>22</sup>.

Опозиційні сили заявляли про неконституційність самого референдуму, оскільки доповнення в конституцію, згідно з останньою, зокрема ст. 156, повинні прийматися парламентом двічі — більшістю в 95 голосів, а згідно зі ст. 158 Конституції, пропозиції про поправки не можуть бути внесені до першого розділу Конституції<sup>23</sup>.

Отже, регіональна політика в АР нічим не відрізняється від регіональної політики будь-якої іншої країни СНД. Соціальна нерівність в азербайджанському суспільстві зумовлена існуванням соціально-економічного дисбалансу в розвитку регіонів країни порівняно з центром.

Економічне зростання в Азербайджані за останні десять років мало позначилося на рівні життя населення і значної частини чиновників, про що свідчили соціально-політичні виступи в провінціях Республіки напередодні президентських виборів 2013 р. Дві державні програми з регіональної політики розв'язували проблеми

<sup>22</sup> Мамедов С. Баку снимає с президента обмеження / С. Мамедов [Електронний ресурс] // Независимая газета. — Режим доступа : [http://www.ng.ru/cis/2009-03-04/6\\_baku.html](http://www.ng.ru/cis/2009-03-04/6_baku.html)

<sup>23</sup> Меджид Ф. Сегодня в Азербайджане пройдет референдум по поправкам в Конституцию (март) / Ф. Меджид [Електронний ресурс] // Кавказский узел. — Режим доступа : <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/150978>

тільки тих регіонів, що прилягають до столиці країни.

Причини невдачі регіональної політики і влада, і опозиція вбачали в корупції. Проте вище керівництво визнало корупцію лише серед чиновників нижчої і середньої ланки, а опозиція — в близькому оточенні президента.

Причини самої корупції полягають у відсутності прозорого (демократичного) механізму перерозподілу прибутків від продажу нафти і газу між регіонами країнами. Як наслідок, чиновники нижньої і середньої ланки змушені незаконно стягувати додаткові (непередбачені законом) податки з місцевого бізнесу.

Складне становище рядових громадян країни зумовлене не лише корупцією місцевих чиновників, а й значними обмеженнями конституційних повноважень органів місцевого самоврядування, через прийняті конституційні поправки на референдумі 2009 р.

Вжиті владою напередодні президентських виборів 2013 р. заходи та схвалені ініціативи щодо вдосконалення програми соціально-економічного розвитку регіонів країни, як і заміна голів виконавчої влади на місцях, зустрічі міністрів уряду з населенням регіонів та критика президентом чиновників мали передвиборчий характер і ставили за мету підвищити рівень довіри населення до чинного президента для збереження ним влади. Тому громадськість реагувала на ці заходи скептично.

Отже, зростання темпів економічного розвитку і доходів на душу населення в країнах СНД не має позитивного впливу на соціально-економічний розвиток їх регіонів, регіональну політику урядів цих держав через відсутність реальної демократії.

## ДЖЕРЕЛА

1. Ариф Юнус. Ильхам Алиев пойдет и на четвертый, и на последующие сроки [Электронный ресурс] / Ариф Юнус // Minval.az. — Режим доступа : <http://minval.az/news/22893/#sthash.fyg7277w.dpuf>
2. Ариф Юнусов. То, что Ильхам Алиев потеряет власть — это однозначно, и лишь вопрос времени (26 марта 2013) [Электронный ресурс] / Ариф Юнусов // International expert Centr for Electoral System. — Режим доступа : <http://www.e-ices.org/russian/publications/textid:16663>
3. Выборы в Азербайджане: Ильхам Алиев превзошел рекорд Гейдара Алиева [Электронный ресурс] // РИА Новости. — Режим доступа : <http://ria.ru/analytics/20131011/969350399.html>
4. Гамидов С. Государственное управление регионами: концептуальные подходы и модель Азербайджана [Электронный ресурс] / С. Гамидов // Центральная Азия и Кавказ. — Режим доступа : [http://www.ca-c.org/c-g/2007/journal\\_rus/c-g-4/07.shtml](http://www.ca-c.org/c-g/2007/journal_rus/c-g-4/07.shtml)
5. Кандидат в президенты Азербайджана призвал к расправе над оппозицией [Электронный ресурс] // Горячие новости из Армении. — Режим доступа : <http://www.aysor.am/ru/news/2013/10/02/azerbaijan-elections/>
6. Коррупционером года назвали Ильхама Алиева [Электронный ресурс] // Радио Азаттык. — Режим доступа : <http://rus.azattyq.org/content/ilham-aliyev-corruption-rating/24814453.html>

7. Мамедзаде Г. Информационно-аналитический доклад «Президентские выборы в Азербайджане: ситуационный анализ» [Электронный ресурс] / Г. Мамедзаде [и др.] // Кавполит. — Режим доступа : <http://kavpolit.com/informacionno-analiticheskij-doklad-prezidentskie-vybory-v-azerbajdzhane-situacionnyj-analiz/>
8. Мамедов С. Баку снимает с президента ограничения [Электронный ресурс] / С. Мамедов // Независимая газета. — Режим доступа : [http://www.ng.ru/cis/2009-03-04/6\\_baku.html](http://www.ng.ru/cis/2009-03-04/6_baku.html)
9. Меджид Ф. Сегодня в Азербайджане пройдет референдум по поправкам в Конституцию (март) [Электронный ресурс] / Ф. Меджид // Кавказский узел. — Режим доступа : <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/150978>
10. Маркедонов С. Азербайджан: горячее лето 2013 года [Электронный ресурс] / С. Маркедонов // Голос Америки. Блог «Новая Евразия» — Режим доступа : <http://blogs.voanews.com/russian/new-eurasia/2013/06/25>
11. Резко увеличился поток желающих осесть в Украине кавказцев и азиатов [Электронный ресурс] // Аргумент. — Режим доступа : <http://argumentua.com/novosti/rezko-velichilsya-potok-zhelayushchikh-osest-v-ukraine-kavkaztsev-i-aziatov>
12. Туманян Д. Местное самоуправление на Южном Кавказе: текущая ситуация и перспективы развития [Электронный ресурс] / Д. Туманян [и др.]. — Режим доступа : [http://cfoa.am/wp-content/uploads/2015/03/LSG-in-South-Caucasus\\_2009.pdf](http://cfoa.am/wp-content/uploads/2015/03/LSG-in-South-Caucasus_2009.pdf)
13. Центры ASAN избавят Азербайджан от коррупции [Электронный ресурс] // ru.jn1.tv. — Режим доступа : <http://ru.jn1.tv/video/news/centry-asan-izbavyat-azerbaydzhan-ot-korrupcii.html>
14. Центры «ASAN-Xidmət» в Азербайджане планируется открыть к концу года [Электронный ресурс] // Trend.az. — Режим доступа : <http://www.trend.az/news/society/2084793.html>
15. Юнусов А. Азербайджан в начале XXI века: конфликты и потенциальные угрозы / А. Юнусов. — Баку : Адильоглы, 2007. — 273 с.

## REFERENCES

1. Arif Yunus. Ilkham Alyev poidet i na chetvertyi, i na posleduiushchie sroki / Arif Yunus // Minval.az. — Режим доступа : <http://minval.az/news/22893/#sthash.fyg7277w.dpuf>
2. Arif Yunusov. To, chto Ilkham Alyev poteriaet vlast — eto odnoznachno, i lish vopros vremeni (26 marta 2013) / Arif Yunusov [Elektronnyi resurs] // International expert Centr for Electoral System. — Режим доступа : <http://www.e-ices.org/russian/publications/textid:16663>
3. Vybory v Azerbaidzhane: Ilkham Alyev prevzoshel rekord Heidara Alyeva [Elektronnyi resurs] // RIA Novosti. — Режим доступа : <http://ria.ru/analytics/20131011/969350399.html>
4. Gamidov S. Gosudarstvennoie upravleniie regionami: kontseptualnyie podkhody i model Azerbaidzhana / S. Gamidov [Elektronnyi resurs] // Tsentralnaia Aziia i Kavkaz. — Режим доступа : [http://www.ca-c.org/c-g/2007/journal\\_rus/c-g-4/07.shtml](http://www.ca-c.org/c-g/2007/journal_rus/c-g-4/07.shtml)
5. Kandidat v prezidenty Azerbaidzhana pryzval k rasprave nad oppozitsiei [Elektronnyi resurs] // Goryachiie novosti iz Armenii. — Режим доступа : <http://www.aysor.am/ru/news/2013/10/02/azerbajjan-elections/>
6. Korruptsionerom goda nazvali Ilkhama Alyeva [Elektronnyi resurs] // Radio Azattik. — Режим доступа : <http://rus.azattyq.org/content/ilham-aliyev-corruption-rating/24814453.html>
7. Mamedzade H. Informatsionno-analiticheskij doklad «Prezidentskie vybory v Azerbaidzhane: situatsionnyi analiz» [Elektronnyi resurs] / H. Mamedzade [i dr.] // Kavpolit. — Режим доступа : <http://kavpolit.com/informacionno-analiticheskij-doklad-prezidentskie-vybory-v-azerbajdzhane-situacionnyj-analiz/>
8. Mamedov S. Baku snimaet s prezidenta ograniicheniia / S. Mamedov [Elektronnyi resurs] // Nezavisimaia gazeta. — Режим доступа : [http://www.ng.ru/cis/2009-03-04/6\\_baku.html](http://www.ng.ru/cis/2009-03-04/6_baku.html)
9. Medzhid F. Segodnia v Azerbaidzhane proidet referendum po popravkam v Konstitutsiiu mart / F. Medzhid [Elektronnyi resurs] // Kavkazkii uzел. — Режим доступа : <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/150978>
10. Markedonov S. Azerbaidzhan: goriachee leto 2013 ghoda / S. Markedonov [Elektronnyi resurs] // Golos Ameriki. Blog Novaia Yevraziia — Режим доступа : <http://blogs.voanews.com/russian/new-eurasia/2013/06/25>
11. Rezko uvelichilsia potok zhelaiushchikh oset v Ukraine kavkaztsev i aziatov [Elektronnyi resurs] // Argument. — Режим доступа : <http://argumentua.com/novosti/rezko-velichilsya-potok-zhelayushchikh-osest-v-ukraine-kavkaztsev-i-aziatov>
12. Tumanian D. Mestnoie samoupravleniie na Yuzhnom Kavkaze: tekushchaia situatsiia i perspektivy razvitiia / D. Tumanian [i dr.]. — [Elektronnyi resurs] — Режим доступа : [http://cfoa.am/wp-content/uploads/2015/03/LSG-in-South-Caucasus\\_2009.pdf](http://cfoa.am/wp-content/uploads/2015/03/LSG-in-South-Caucasus_2009.pdf)



13. Tsentry ASAN izbaviat Azerbaidzhan ot korrupsii [Elektronnyi resurs] // ru.jn1.tv. — Rezhim dostupa : <http://ru.jn1.tv/video/news/centry-asan-izbavyat-azerbaydzhan-ot-korrupcii.html>
14. Tsentry «ASAN-Xidmət» v Azerbaidzhane planiruetsia otkryt k kontsu goda [Elektronnyi resurs] // Trend. az. — Rezhim dostupa : <http://www.trend.az/news/society/2084793.html>
15. Yunusov A. Azerbaidzhan v nachale XXI veka: konflikty i potentsialnyie ugrozy. — Baku : Adilogldy, 2007. — 273 s.

**Александр Дудник**

**РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ:  
АКТИВИЗАЦИЯ НАКАНУНЕ ПРЕЗИДЕНТСКИХ ВЫБОРОВ 2013 ГОДА**

*В статье раскрыты особенности региональной политики в Азербайджане, причины её активизации накануне президентских выборов 2013 года, а также действия правительства и президента по разрешению социально-экономических проблем в регионах страны.*

**Ключевые слова:** региональная политика, местное самоуправление, уровень жизни населения, коррупция, государственная программа регионального развития.

**Oleksandr Dudnik**

**REGIONAL POLICY IN THE AZERBAIJAN REPUBLIC:  
ACTIVATION ON THE EVE OF PRESIDENTIAL ELECTIONS IN 2013**

*The article reveals the peculiarities of regional policy in Azerbaijan, the reasons for its activation on the eve of presidential elections, as well as the actions of the government and the president to resolve socio-economic problems in the regions of the country.*

*In Azerbaijan, as in other Commonwealth of Independent States(CIS) countries in the period of independence, it is observed a priority socio-economic development of the metropolitan region and the surrounding territory. Regional policy in Azerbaijan was implemented only after the start of economic growth and flow of funds in the state budget.*

*The first "State Program on Socio-Economic Development of Regions of the Republic of Azerbaijan for 2004–2008 years" was adopted in February 2004. It was the general system development project. It envisaged the elimination of gaps in the levels of socio-economic development between the capital and the regions, in particular, disparities in education, in access to social and cultural services.*

*In 2008, the second "State Program of Socio-Economic Development of regions of the Republic of Azerbaijan for 2009-2013 years" was approved. Unlike the first, one of the priorities of its objectives was to promote and support the development of entrepreneurship and innovation in the regions.*

*However, social inequality in the Azerbaijani society was preserved through the existence of socio-economic imbalances in the country's regions development, comparing with the center. This caused social unrest and ferment on the eve of the presidential election of 2013.*

*Social discontent of the population of regions of Azerbaijan showed that economic growth in the country had little impact on the living standards of the population and a large part of officials. The two programs of the regions development promoted to the solution of problems of those regions, which were adjacent to the nation's capital. The reasons for the failure of the regional policy the government as well as opposition found out from the corruption. However, senior management recognized the corruption among officials of middle and lower ranks, while the opposition politicians accused in it also the president and his inner circle.*

*The complex social situation of ordinary citizens was due not only to corrupt practices of local officials, but also a significant limitation of the constitutional powers of local self-government, which was actually inactive. On the eve of the presidential election in 2013 the authorities carried out a number of activities and approved initiatives to improve the socio-economic development of regions of the country: the replacement of the heads of local executive authorities, meetings between ministers and population of regions in order to accelerate their development. All this, as well as criticism of the President of the officials wore reelection character, to increase confidence to the President. However, society related to it with skepticism.*

**Key words:** regional policy, local self management, standard of people living, corruption, state program of regional development.

Дата надходження статті до редакції: 11 червня 2016 р.