

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ХАШИМІТСЬКОМУ КОРОЛІВСТВІ ЙОРДАНІЯ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ

REFORM OF LOCAL GOVERNMENT IN THE HASHIMITE KINGDOM OF JORDAN IN CIRCUMSTANCES OF DEMOCRATIZATION

Гришко Л.М., к.ю.н.,
старший науковий співробітник

*Науково-дослідний інститут державного будівництва і місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України*

Стаття присвячена питанням реформування місцевого самоврядування в Йорданії в умовах демократизації. Відзначається, що під час дослідження юридичної термінології та юридичних конструкцій, які використовуються у законодавстві Йорданії, формально-юридичний метод необхідно поєднувати із методом соціокультурного аналізу, інакше дослідження не буде відображати реального змісту правового регулювання інституту місцевого самоврядування. Наприклад, запровадження інституту муніципальних виборів у монархіях Арабського Сходу можна розглядати як впровадження елементів «західної» демократії. Проте інститут виборів має своє «ісламське» підґрунтя, відмінну доктринальну основу. Ісламські інститути демократії слід розглядати крізь призму ісламських принципів, зокрема, принципу «шура». Принцип «шура» – суспільне обговорення, консультація, консультативна рада. Принцип «шура» по своїй суті є неінституційним, оскільки Коран не передбачає конкретного інституту, через який має відбуватися суспільне обговорення. Принцип «шура» є не «фасадом», а реально діючим механізмом, який є основою запровадження консультативних органів при монархові, створенні парламентів та місцевих представницьких органів тощо.

Сучасні процеси демократизації у сфері місцевого самоврядування та децентралізації Йорданії є незавершеними. Слід відзначити побоювання Уряду Йорданії щодо впровадження реальної децентралізації. Не розмежовано повноваження між мухафазами та муніципалітетами.

Істотно змінено порядок формування місцевих органів виконавчої влади шляхом запровадження інституту виборів на рівні мухафаз. Ці зміни були проведені у межах політики розширення участі громадян у прийнятті та виробленні рішень шляхом запровадження інститутів представницької демократії.

Йорданія, як і інші держави Аравійського півострову, місцеве самоврядування розглядає переважно як господарюючий суб'єкт, що забезпечує надання публічних послуг населенню та здійснює реалізацію державної політики на місцях.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, добре врядування, принцип «шура», мухафаза, муніципалітет.

The article is devoted to the issues of Local Government reform in the Hashemite Kingdom of Jordan in the circumstances of democratization. It is noted that in the research of legal terminology and legal constructions used in Jordanian law, the formal-legal method must be combined with the method of socio-cultural analysis, otherwise the study will not reflect the real content of legal regulation of local government. For example, the introduction of municipal elections in the monarchies of the Arab East can be seen as the introduction of elements of «Western» democracy. However, the institution of elections has its «Islamic» basis, an excellent doctrinal basis. Islamic institutions of democracy should be viewed through the prism of Islamic principles, in particular the principle of «shura». The principle of «shura» – public discussion, consultation, advisory council. The principle of «shura» is inherently non-institutional, as the Qur'an does not provide for a specific institution through which public discussion should take place. The principle of «shura» is not a «facade», but a real mechanism, which is the basis for the introduction of advisory councils to the monarch, the creation of parliaments and local representative councils, etc.

The current processes of democratization in the field of local self-government and decentralization in Jordan are incomplete. The Jordanian Governments fears of real decentralization should be noted. Not delimited powers between the governorates and municipalities. The order of formation of local executive bodies has been significantly changed by introducing the institution of elections at the level of governorates. These changes were carried out as part of a policy of increasing citizen participation in decision-making and decision-making through the introduction of institutions of representative democracy.

Jordan, like other Arabian states, sees local government primarily as a business entity that provides public services to the public and implements local government policies.

Key words: decentralization, self-government, good governance, principle of Shura, governorate, municipality.

Постановка проблеми. Після подій Арабської весни процеси демократизації стали невідворотними, хоча й відбуваються із притаманними цьому регіону консерватизмом та виваженістю. У наш час Йорданія проводить низку заходів з метою децентралізації та широкого залучення громадян до процесу прийняття рішень, як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях.

Для України конституційно-правовий інтерес становлять процеси демократизації в монархіях Арабського Сходу, у тому числі проблематика становлення та розвитку місцевого самоврядування. Україна, як і Йорданія, має тривалий досвід централізованого управління і перебуває в умовах становлення реального та самостійного місцевого самоврядування. С. Серьогіна зазначає, що Україна належить скоріше до сегментарних держав, ніж до полікратичних, оскільки місцеве самоврядування як самостійна підсистема публічної влади поки що знаходиться на стадії становлення: воно позбавлене надійних матеріально-фінансових гарантій і значною мірою залежить від держави [1, с. 570].

Аналіз останніх досліджень. Різні аспекти демократизації монархій Арабського Сходу одержали своє висвітлення у працях І. Александрова, Ю. Коломійця, М. Сапронової, С. Серьогіної, Л. Сюкійянена та ін. Ю. Однак питання місцевого самоврядування, як правило, залишаються поза увагою вчених, оскільки монархії Арабського Сходу відносять до монархічних держав, які не визнають місцеве самоврядування [1, с. 570]. Однак сучасні перетворення та процеси модернізації державного ладу монархій Аравійського півострову привертають увагу вчених, і становлення місцевого самоврядування розглядається як один із напрямів модернізації державного ладу. Так, Ю. Шпак дослідила місцеве самоврядування Саудівської Аравії та Султанату Оману в умовах модернізації абсолютних монархій Аравійського півострова [2].

Окремі аспекти реформ місцевого самоврядування висвітлили у спільній аналітичній праці Омар Абдулазіз Халладж, М. Абабса, К. Карам та Р. Нокс. Вчені досліджують питання впровадження доброго врядування в державах Машрику за підтримки Європейського Союзу

та Організації Об'єднаних Націй станом на 2015 р. [3]. Слід також відзначити дослідження виборів до рад муніципалітетів та мухафаз у серпні 2017 р., де розкриваються зусилля з децентралізації в Йорданії [4]. Е. Слек та Р. Кантер здійснили правовий аналіз Закону Йорданії «Про місцеву адміністрацію», відзначивши позитивні та негативні аспекти регулювання [5]. Юридичний огляд закону про децентралізацію Йорданії провели Е. Махадін, К. Бінда, М. Хасавне [6].

Наведені дослідження демонструють неабиякий інтерес до реформи місцевого самоврядування Йорданії як йорданських науковців, так і європейських. Для України досвід реформування місцевого самоврядування Йорданії за підтримки ЄС становить значний інтерес.

Метою статі є розкриття змісту реформи місцевого самоврядування в Хашімітському Королівстві Йорданія в умовах демократизації. Методологічну основу дослідження становить порівняльно-правовий метод, який застосовувався для аналізу досвіду правового регулювання інституту місцевого самоврядування, його системи та статусу органів місцевого самоврядування. Системно-структурний та структурно-функціональний метод дав змогу дослідити місце органів місцевого самоврядування в системі органів місцевого управління та в державному механізмі Йорданії. Метод соціокультурного аналізу дав змогу розглянути процеси реформування місцевого самоврядування Йорданії в контексті особливостей соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку країни.

Виклад основного матеріалу. Під час дослідження юридичної термінології та юридичних конструкцій, які використовуються у законодавстві Йорданії, зокрема і муніципальному, формально-юридичний метод необхідно поєднувати із методом соціокультурного аналізу, інакше дослідження не буде відображати реального змісту правового регулювання інституту місцевого самоврядування. Наприклад, запровадження інституту муніципальних виборів у монархіях Арабського Сходу можна розглядати як впровадження елементів «західної» демократії. Однак при згадуванні ісламської демократії обов'язково відзначається принцип «шура» – суспільне обговорення, консультація, консультативна рада. Принцип «шура» по своїй суті є неінституційним, оскільки Коран не передбачає конкретного інституту, через який має відбуватися суспільне обговорення. Головне, щоб ісламська община будь-яким чином висловлювала свою позицію. Принцип шура є не «фасадом», а реально діючим механізмом, який є основою запровадження консультативних органів при монархії, парламентів, місцевих представницьких органів тощо [7]. Таким чином, інститут виборів має своє «ісламське» підґрунтя, відмінну від «західної» демократії доктринальну основу.

Процеси децентралізації та реформування місцевого самоврядування відбуваються шляхом поєднання інститутів західної демократії з традиційними для арабського світу державно-правовими та релігійними інститутами. Впровадження стандартів «доброго врядування» і сприйняття запропонованих ЄС реформ значною мірою залежить від несуперечності їх нормам ісламу. Ідея економічно спроможного місцевого самоврядування позитивно сприймається у монархіях Арабського Сходу, і саме тому процеси реформування були підтримані владою Йорданії.

У межах Програми розвитку ООН та за підтримки Європейського Союзу відбуваються сучасні перетворення в Йорданії та інших монархіях цього регіону. Спільні зусилля спрямовано на створення економічно спроможного місцевого самоврядування та розширення участі громадян у прийнятті рішень із питань місцевого значення, становлення належного, ефективного врядування. Так, понад три мільйони євро було виділено Європейським Союзом за Програмою підтримки децентралізації та місцевого розвитку у 2017 р. Програма 2017 р. була сфокусо-

вана на двох основних положеннях: підтримка Уряду Йорданії у формуванні нового бачення та розроблення нової політики щодо реформи місцевого управління; формування Національної стратегії та програми впровадження цих реформ [8].

Йорданія є унітарною державою, територія якої поділена на 12 одиниць – мухафаз (Governorates), включно зі столицею – м. Амман (Великий муніципалітет Амман). Мухафази поділяються на дистрикти (liwa) та субдистрикти (qada') [9]. Усі міністерства та державні служби (крім міністерств оборони та закордонних справ) мають департамент або регіональні відділення в мухафазах (губернаторствах). Кожним губернаторством керує губернатор, який призначається Радою міністрів на підставі рекомендації міністра внутрішніх справ. Місцеве управління діє на двох додаткових адміністративних рівнях в Йорданії: мухафази при Міністерстві внутрішніх справ та муніципальна система, що включає муніципалітети та Раду спільних служб при Міністерстві з питань муніципальних справ [3, с. 19].

Великий муніципалітет Амман, у якому проживає третина населення Йорданії, істотно відрізняється за правовим статусом від інших муніципалітетів. Також слід відзначити ще дві частини території Йорданії з особливим правовим статусом. Це Спеціальна економічна зона Акаба, місцева влада якої наділена ширшими повноваженнями, ніж інші місцеві органи влади, і безпосередньо контролюється Прем'єр-міністром, а також Адміністрація регіону Петра підпорядкована уповноваженому міністру через надзвичайну важливість як основний туристичний об'єкт Йорданії [3, с. 19].

Слід відзначити, що Конституція Йорданії взагалі не містить розділу про місцеве самоврядування, що є типовим для монархій Арабського Сходу. Однак Конституція проголошує, що керівництво муніципалітетами і місцевими справами здійснюється муніципальними і місцевими радами згідно зі спеціальним законом (ст. 121) [9]. Таким чином, саме парламент наділений повноваженнями визначати статус місцевого самоврядування. Зі змісту ст. 121 можна зробити висновок, що ця конституційна норма є основою для становлення незалежного місцевого самоврядування. Так, у 2015 р. Король Абдалла II повернув законопроект щодо децентралізації з мотивів невідповідності Конституції. Конституційний Суд Йорданії дійшов висновку, що законопроект є неконституційним, оскільки відповідно до ст. 121 Конституції, будь-які місцеві ради, створені відповідно до закону, повинні бути адміністративно та фінансово незалежними від центрального уряду [10].

З моменту проголошення незалежності (25 травня 1946 р.) Йорданія була централізованою державою. З 1957 р. до 1989 р. в Йорданії діяв воєнний стан, і хоча політичні партії не було легалізовано, муніципальні вибори проводилися. Легалізація політичних партій відбулася у 1992 р., але представники від партій займали менше третини місць у парламенті, оскільки більшість місць отримали незалежні кандидати, члени основних племен та сімей [3, с. 18]. Запровадження інституту виборів не змінює суттєво племінно-сімейної системи.

Муніципалітети були створені законом у 1955 р., через три роки після прийняття Конституції. На той час існувало чотири види муніципалітетів: 11 губернаторських центрів (governorate centres) та Великий муніципалітет Амман (Greater Amman Municipality), районні центри (district centres) з населенням понад 15 тис.), қада центри (qada' centres) з населенням від 5 тис. до 15 тис. та четверта категорія для всіх інших муніципалітетів. Муніципальний закон 1955 р. був розроблений під впливом британської системи, і в результаті мери були наділені широкими повноваженнями. Однак повноваження муніципалітетів поступово зменшилися [3, с. 18].

Початок політики децентралізації датується 1993 р. Спочатку було створено декілька об'єднань місцевого розвитку всередині основних муніципалітетів, підпорядкованих Міністерству муніципальних справ. Вони стали аренами для участі громадськості з акцентом на економічний розвиток та нові інвестиційні проекти. Протягом 1994–1996 рр. у рамках Програми розвитку ООН та за ініціативи Світового банку було ініційовано об'єднання 328 муніципалітетів та 324 сільських рад. Реформа була проведена лише за кілька місяців у 2001 р. Кількість муніципалітетів скоротилася до 99, а всі сільські ради були розпушені [3, с. 18].

У 2005 р. децентралізація була оголошена Його Величністю королем Абдалою II. Було надано пріоритет трьом регіонам, які мали створити власні опосередковано виборні ради та регіональні центри. Намір полягав у тому, що кожен регіон повинен управлятися власними службами та приймати рішення щодо політики стимулювання місцевого розвитку. Однак створення регіонів не проводилося, частково через недостатню політичну підготовленість, а також через відсутність міжвідомчої координації. У жовтні 2008 р. у своєму новому виступі король Абдалла II закликав до більшої участі громадськості на рівні мухафаз (губернаторств). Потім програми місцевого розвитку були передані з Міністерства планування до Міністерства внутрішніх справ. У листопаді 2010 р. його величність пообіцяв парламенту законопроект про децентралізацію, що включав чотири підкомітети (правовий, інституційний, фінансовий та підкомітет розвитку) [3, с. 18].

Новий муніципальний закон, прийнятий у 2007 р., дозволив громадянам обирати увесь склад муніципальних рад (раніше частина депутатів призначалася), включаючи мера. Було встановлено квоту для жінок у обсязі 20% місць. У лютому 2008 р. офіс Прем'єр-міністра видав розпорядження про передачу 92 функцій з рівня профільних міністерств мухафазам. Намір полягав у тому, щоб зробити публічні послуги більш доступними для населення, але ці послуги були обмеженими за обсягом. У травні 2009 р. Прем'єр-міністром було створено Технічну робочу групу з питань децентралізації для підготовки «Стратегії децентралізації». Ця Стратегія об'єднувала мерів губернаторств до «Ради муніципалітетів губернаторства». Усі ці процеси відбувалися одночасно із першим наміром реформувати муніципальне законодавство про вибори, щоб змінити виборчі округи та забезпечити ширше представництво громадян [3, с. 20, 24, 22].

Під час Арабської весни 2011 р. в Йорданії повстання та акції протестів були спрямовані на зменшення повноважень конституційної монархії та припинення корупції, лунали вимоги щодо створення нових муніципалітетів. У результаті усі представники, які були призначені до муніципальних рад, були звільнені 1 березня 2011 р.; нові мери з'явилися у результаті муніципальних виборів 2013 р. До Закону «Про муніципалітети» 1955 р. було внесено поправки у вересні 2011 р. Було збільшено квоту місць для жінок з 20% до 25% та збільшено частку податків на паливо, призначених для муніципалітетів, з 6% до 8%. Шість муніципалітетів, включених до Муніципалітету Амман у 2007 р., отримали свою автономію у 2011 р. Таким чином, муніципальні вибори 2013 р. стали першим кроком до виконання обіцянок політично-децентралізованої системи місцевого самоврядування. Однак відсутність справжньої політичної волі щодо запровадження заходів, спрямованих на адміністративну та фінансову децентралізацію, є основним каменем спотикання у прагненні Йорданії до децентралізації [3, с. 21, 22].

На виборах 2017 р. знову домінували племінні зв'язки, і більшість висунутих кандидатів балотувались як незалежні кандидати. Вагомих успіхів на виборах одержали партії ісламістів. У цьому сенсі вибори на рівні мухафаз

та муніципалітетів означають продовження «повернення ісламістів» до представницьких органів Йорданії. Ця тенденція вже спостерігалася під час парламентських виборів 2016 р. [4]. Активізація ісламістів на місцях призвела до стримування реформ в Йорданії. Держава не прагне передавати широкі повноваження ісламістам.

Незважаючи на послідовну політику сприяння участі громадськості та розвитку місцевого врядування з 1993 р., Йорданія залишається високоцентралізованою державою. Залучення громадян до управління місцевими справами здійснювалося шляхом створення об'єднань громадян. Так, у 2003 р. в кожній мухафазі (губернаторстві) було створено Об'єднання з питань місцевого розвитку з метою розроблення механізмів участі для залучення місцевих зацікавлених сторін до процесів місцевого розвитку. Сьогодні Об'єднання з питань місцевого розвитку продовжують функціонувати в межах деконцентрованої системи. Однак на практиці їх основна увага приділяється звітуванню центру про виконання проектів державних органів на рівні губернаторств. Правова та інституційна база насправді становить складну картину, в якій чітко не визначено роль Об'єднання з питань місцевого розвитку у відносинах з мухафазами, губернаторами, виконавчими та консультативними радами, міністерствами, муніципалітетами та зонами розвитку [3, с. 20].

Надзвичайна активізація у напрямі розроблення, прийняття та впровадження програмних та нормативних документів, а також програми міжнародної підтримки відіграли важливу роль у створенні значущого імпульсу муніципальних перетворень. У результаті з'явилися проекти нормативно-правових актів щодо Рад губернаторства та запропоновано зміни до Закону «Про муніципалітети» у квітні 2014 р. [3, с. 19].

У 2015 було прийнято Закон «Про децентралізацію 2015 р.», який продовжує широко обговорюватися в умовах сучасних перетворень [11]. На підставі цього Закону було проведено вибори 2017 р., у результаті яких було сформовано 12 рад мухафаз (Governorate Councils), які включають обраних та призначуваних членів. Цей порядок формування органів місцевого самоврядування, коли одна частина представників ради обирається шляхом прямих виборів, а друга – призначається урядом, міністерством із питань муніципалітетів або ж монархом, є характерним для монархій Аравійського півострову. 335 членів рад було обрано шляхом прямих виборів, і ще 45 членів призначено Радою Міністрів. Формування цих органів публічної влади на місцевому рівні шляхом виборів в Йорданії відбулося вперше. Таким чином, було запроваджено абсолютно нову структуру управління місцевим розвитком [6, с. 4].

Відповідно до Закону «Про децентралізацію 2015 р.» до повноважень голови мухафазы (Muhafedh) відносяться: керівництво та нагляд за діяльністю місцевих органів управління; забезпечення реалізації державної політики у межах мухафазы; координація діяльності відповідної ради та муніципалітетів губернаторства, міністерств, урядових відомств та публічних установ; життя необхідних заходів для забезпечення виконання рішень ради і управління їх на розгляд компетентних органів; забезпечення надання якісних послуг для громадян у співпраці із радою; виконання будь-яких інших повноважень чи обов'язків, що делеговані Урядом, Прем'єр-міністром або міністрами та ін. [11].

У кожній мухафазі під головуванням голови мухафазы утворюється Виконавча рада та Рада Управління. 75 відсотків членів Ради Управління обираються громадянами, а решта членів призначаються Радою Міністрів за рекомендацією відповідного міністра. Рада обирається на чотири роки і здійснює такі повноваження: затверджує проекти стратегічних та поточних управлінських планів мухафазы, реалізацію яких здійснює Виконавча рада; затверджує про-

ект бюджету в межах, визначених Міністерством фінансів; здійснює контроль за виконанням річних бюджетів усіх муніципалітетів відповідної мухафазы та схвалює необхідні проекти надання послуг та розвитку [6, с. 4].

Муніципальні ради обираються у відповідності до Закону «Про муніципалітети 2015 р.» [12]. Це не єдиний і далеко не перший акт, який визначає статус місцевого самоврядування у цій державі. Завдяки значній ролі муніципалітетів у сфері надання різноманітних послуг громадянам та розвитку місцевих громад їх статус було врегульовано на рівні закону ще під час заснування Емірату Трансйорданії. У березні 1925 р. було прийнято Закон «Про муніципальні справи», який діяв до прийняття нового закону № 9 від 1938 р. та № 29 у 1955 р., відповідно до яких муніципальна рада розглядалася як місцева адміністрація в Йорданії та набула статусу юридичної особи з фінансовою та адміністративною незалежністю [13].

У Законі «Про муніципалітети 2015 р.» як профільне міністерство згадується Міністерство у справах муніципалітетів, яке нині має назву Міністерство місцевої адміністрації. Муніципалітет – це місцева (громадська) юридична установа, яка має фінансову та адміністративну незалежність. Її межі діяльності, функції та повноваження встановлюються, скасовуються та визначаються відповідно до положення цього Закону. Територія муніципалітету може бути поділена і створено місцеві ради за рішенням міністра. Рішення також встановлює територіальні межі діяльності місцевої ради та кількість членів, що до неї обираються у кількості не менше п'ять. Депутат, що одержить найбільшу кількість голосів очолює місцеву раду.

Рада міністрів поділяє Великий Амманський муніципалітет (the Greater Amman Municipality) на місцеві ради. Кількість цих рад та їх відповідних членів визначається рішенням Ради Міністрів.

Є низка особливостей столичного муніципалітету. Зокрема, Великим муніципалітетом Амман управляє рада, кількість членів якої визначається Радою Міністрів, і вона складається: з голів відповідних місцевих рад (вони становлять 75% від числа членів ради) та призначених членів ради Урядом за рекомендацією Міністра місцевої адміністрації (ст. 3). Рада міністрів призначає мера Аммана з числа членів Ради Великого муніципалітету Амман за рекомендацією Міністра (ст. 4) [12].

Реформи місцевого самоврядування та децентралізації проходять паралельно. Обидва закони, які є нормативною основою забезпечення цих перетворень, датуються 2015 р. Закон «Про децентралізацію 2015 р.» спрямований на впровадження принципу адміністративної децентралізації на рівні мухафаз шляхом надання місцевим адміністраціям ширших повноважень. [4, с. 4].

Закон про децентралізацію містить безліч суперечностей із діючим законодавством. Громадські організації та інші суб'єкти політичних процесів припускають, що чинний закон не надає виборним радам реальних повноважень на місцях і відзначають конфлікт компетенцій між Радами мухафаз, Виконавчими радами та муніципалітетами [6, с. 4]. Представники рад губернаторів вважають, що вони наче опосередковують кілька світів і не належать до жодного. Вони обираються громадянами, але не мають офіційної представницької функції; уповноважені переглядати та затверджувати бюджети, плани розвитку, але не мають інструментів притягнення до відповідальності осіб, відповідальних за виконання програм або розтрати бюджетних коштів. Громадяни вимагають від представників рад мухафаз відстоювання інтересів громади. Однак вони можуть запропонувати тільки те, що надається централізовано державою, і не уповноважені на прийняття рішень для вирішення локальних проблем [6, с. 12].

Станом на 2015 р. в Йорданії субсидіарність не розглядалася в позитивному сенсі максимізації місцевих можливостей та надання можливості місцевій владі впроваджу-

вати нові рішення. Часткова деконцентрація повноважень на місцевий рівень часто проводилася, щоби звільнити центральні уряди від їхніх зобов'язань, а передача відповідальності не поєднувалася з передачею ресурсів та прав. Децентралізація повноважень у сфері надання публічних послуг не відповідає фіскальній децентралізації [3, с. 14].

У лютому 2020 р. Нижня палата парламенту Йорданії – Палата депутатів передала Проект закону «Про місцеву адміністрацію» 2019 р. до комітету з юридичних та адміністративних питань. Ініціатором створення законопроекту є Міністерство місцевої адміністрації. Метою цього законопроекту є посилення участі громадськості у прийнятті рішень та для кращого застосування децентралізації на рівні мухафаз. Рішення було прийняте на засіданні нижньої палати парламенту. Проект закону «Про місцеву адміністрацію» підсилює інтеграцію між радами мухафаз та муніципальними радами, визначаючи повноваження та завдання кожної ради [14].

Проект Закону 2019 р. спрямований на зміни Закону «Про децентралізацію 2015 р.» та Закон «Про муніципалітети 2015 р.». Він поєднує положення двох попередніх законів щодо органів управління, рад мухафаз та місцевих рад. Він також покладає відповідальність за проект закону на нове Міністерство місцевої адміністрації та встановлює положення щодо муніципальної реструктуризації, фінансів та міжвідомчої співпраці. Однією із цілей Закону є зменшення дублювання між завданнями та обов'язками губернаторів, мухафаз та місцевих рад. Повноваження кожного з цих органів не були чітко визначені у попередньому законодавстві, що призвело до дублювання. Іншою метою є сприяння подальшій децентралізації Йорданії, визначеній як розширення можливостей місцевого населення шляхом розширення повноважень місцевих органів влади [5].

Європейська комісія затвердила єдину систему підтримки Йорданії на період 2017–2020 рр., яка передбачає пріоритет соціального та економічного розвитку Йорданії, зміцнення верховенства права та вдосконалення управління кордонами та запобігання насильницькому екстремізму. Програма «Підтримка ЄС поліпшення цілісності та підзвітності в державному управлінні Йорданії на центральному та місцевому рівнях» зосереджена на підвищенні доброчесності та відповідальності; вдосконалення системи планування політики із налагодженням взаємозв'язків шляхом проведення громадських консультацій, моніторингу, оцінки та аналізу; посилення місцевого самоврядування шляхом покращення підзвітності та ефективного напрацювання та виконання прийнятих рішень; посилення спроможності та участі інститутів громадянського суспільства [16].

Сьогодні Йорданія продовжує реформу муніципального законодавства з метою демократизації державного правління, тому подальше вивчення реформ у сфері місцевого самоврядування залишається актуальним.

Висновки. З огляду на проведене дослідження слід зробити такі висновки:

1. Сучасні процеси демократизації у сфері місцевого самоврядування та децентралізації Йорданії є незавершеними. Слід відзначити побоювання Уряду Йорданії до впровадження реальної децентралізації. Існує проблема у розмежуванні повноважень між мухафазами та муніципалітетами.

2. Істотно змінено порядок формування місцевих органів виконавчої влади шляхом запровадження інституту виборів на рівні мухафаз. Ці зміни були проведені у межах політики розширення участі громадян у прийнятті та виробленні рішень шляхом впровадження інститутів представницької демократії.

3. Йорданія, як і інші держави Аравійського півострову, місце самоврядування розглядає переважно як господарюючий суб'єкт, що забезпечує надання публічних

послуг населенню та здійснює реалізацію державної політики на місцях.

4. Істотною програмною та фінансовою підтримкою ЄС свідчить про готовність Йорданії до реальних демократичних перетворень. Однак про реальну самостійність муніципалітетів говорити зарано. У сфері реформи місцевого само-

врядування ЄС підтримує такі напрями: впровадження механізмів адміністративної підзвітності на рівні мухафаз; розширення участі громадян у підготовці та прийнятті рішень на рівні муніципалітетів та встановлення механізму притягнення до відповідальності за здійснювану політику.

ЛІТЕРАТУРА

1. Серьогіна С.Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : монографія / С.Г. Серьогіна. Х. : Право, 2011. 768 с.
2. Шпак Ю.О. Місцеве самоврядування Саудівської Аравії та Султанату Оману в умовах модернізації абсолютних монархій Аравійського півострова. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 26. С. 228–238. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2013_26_20 (дата звернення: 20.05.2021).
3. Omar Abdulaziz Hallaj, Myriam Ababsa, Karam Karam, Ryan Knox Challenges and Opportunities: Dialogue and capacity building of local and regional authorities in EU partner countries in the fields of development and local governance. *Seminar for Dialogue and Capacity Building of Local and Regional Authorities in the Mashrek in the Fields of Development and Local Governance* (on September 24th and 25th 2014 in Amman, Jordan). PLAFORMA – 2015, SKL, 2015. 56 p.
4. Ranko A., Lotz M., Hala Abu Ghazalen, Haase I. The Municipal and Governorate Council Elections of August 2017: Decentralization Efforts in Jordan. Konrad-Adenauer-Stiftung e.v. URL: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=7ef4a752-5c7e-7627-6600-4b99bd35fbf1&groupId=252038 (дата звернення: 20.05.2021).
5. Slack E., Kanter R. Peer-review of Jordanian local administration law. URL: <https://www.theigc.org/project/peer-review-of-jordanian-local-administration-law/> (дата звернення: 20.05.2021).
6. Mahadin E., Binda C., Khasawneh M. Legal Review of the Jordanian Decentralization Law: Final Report. Issued by Karak Castle Center for Consultations and Training in Cooperation with Friedrich Ebert Stiftung (FES), December 2018. 64 p.
7. Демченко А. В. Внутренние факторы формирования внешней политики стран Арабского Востока. *Вестник МГИМО Университета*. 2010. № 1 (10). С. 153–165.
8. Decentralization and Local Development Support Programme. URL: <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/JOR/decentra.pdf> (дата звернення: 20.05.2021).
9. Constitution of Jordan 1952. URL: <http://parliament.jo/en/node/150#ch1> (дата звернення: 20.05.2021).
10. King rejects decentralization bill for unconstitutionality. *Jordan Times* 19.10.2015. URL: <http://www.jordantimes.com/news/local/king-rejects-decentralization-bill-unconstitutionality> (дата звернення: 20.05.2021).
11. Law on Decentralisation 2015 Law № 49 of 2015. URL: <https://www.entikhabat.jo/sites/default/files/2015%20Decentralisation%20Law%20EN.pdf> (дата звернення: 20.05.2021).
12. Municipalities Law of 2015 (Law № (41) of 2015). URL: <http://elections.rasedjo.org/check.php?code=111138491381190855335906> (дата звернення: 20.05.2021).
13. Legislation, Laws and Rules. Ministry Of Local Administration of Hashemite Kingdom of Jordan. URL: <http://www.mma.gov.jo/DPageEn.aspx?ID=10> (дата звернення: 20.05.2021).
14. Draft local administration law referred to joint committee. *The Jordan Times*. 2020. URL: <https://www.jordantimes.com/news/local/draft-local-administration-law-referred-joint-committee> (дата звернення: 20.05.2021).
15. Commission implementing Decision of 18.8.2020 on the annual action programme 2020 part II in favour of the Hashemite Kingdom of Jordan for 2020. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c_2020_5743_jordan_aap_2020_commission_implementing_decision_merged.pdf (дата звернення: 20.05.2021).