

УДК 323.2 (477)

№ держ.реєстр 011U002222

інв. № _____

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України
Київський національний університет будівництва і архітектури
(КНУБА)

Науково-дослідний комплекс

(НДК)

03037, Київ, Повітрофлотський пр.31, тел. 241-55-73

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор з наукової роботи КНУБА

доктор техн. наук, професор

_____ П.П.Лізунов

_____ 2012 р.

ЗВІТ

ПРО НАУКОВО-ДОСЛІДНУ РОБОТУ

Територіальні соціально-політичні спільноти України як фактор формування загальнонаціональної єдності

№ 9-ДБ-2011

(заключний)

Начальник НДЧ

Науковий керівник, к.п.н., доц.

Н.В. Федорова

Є.В. Перегуда

Результати цієї роботи розглянуто Науково-технічною радою КНУБА,
протокол №78 від 26 грудня 2012 р.

Київ - 2012

СПИСОК АВТОРІВ

Керівник НДР,

к.п.н., доцент

Є. В. Перегуда

(Реферат, вступ, висновки, розділи)

Старший науковий співробітник,
кандидат історичних наук, доцент

С. В. Савойська

(Реферат, вступ, висновки, розділи)

Технік

Н. Данилевська

(оформлення документації)

Спеціаліст, що відповідає
за нормоконтроль

В. Семенов

РЕФЕРАТ

Звіт по НДР: 293 с., 478 джерел.

Об'єктом дослідження є концепція формування загальнонаціональної єдності. Предмет – розвиток територіальних соціально-політичних спільнот України, їх роль у формуванні загальнонаціональної єдності.

Розроблено теоретико-методологічний інструментарій дослідження територіальних соціально-політичних спільнот як чинника формування загальнонаціональної єдності. Систематизовано досвід зарубіжних країн щодо забезпечення національної єдності в процесі реалізації регіональної політики, здійснено класифікацію моделей регіональних соціально-політичних спільнот. Розроблено концепцію розвитку механізмів взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади. Досліджено мовно-політичні аспекти формування загальнонаціональної єдності. Підготовлено проект Концепції регіональної політики України.

Матеріали НДР використані у 3 монографіях. За результатами виконання теми здійснено захист 1 кандидатської дисертації. Також результати НДР використані при підготовці та виданні навчальних посібників з політології, історії української культури, соціології, оновленні лекційних курсів, впровадженні нових лекційних курсів з циклом практичних занять з дисциплін «Регіональна політика», «Соціологія міста» тощо.

Результати НДР впроваджені разом з ТОВ «Київінвестпроект» при розробці концепції створення інвестиційних паспортів регіонів, механізмів управління регіональним інвестиційним комплексом, формуванні концепції регіональної інвестиційної інфраструктури тощо, спільно з Бюро економічних та соціальних досліджень (Полтава) при виданні посібника для депутатів місцевих рад щодо розвитку міжбюджетних відносин.

ТЕРИТОРІАЛЬНІ СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНІ СПІЛЬНОТИ,
ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНА ЄДНІСТЬ, КОНСОЛІДАЦІЯ, ВЛАДА, РЕГІОН,
ВИКОНАВЧА ВЛАДА, МЕХАНІЗМ, ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ, МОВНА
ПОЛІТИКА, КОНФЛІКТ, КОНСЕРВАТИЗМ.

ЗМІСТ

Реферат.....	3
Зміст.....	4
Вступ.....	6
Розділ 1. Теоретико-методологічні засади дослідження взаємодії центральної та місцевих органів державної влади в Україні	
1.1. Основні напрями дослідження виконавчої влади України та взаємодії її органів	
Розділ 1. Теоретико-методологічні засади дослідження.....	9
1.1. Історіографія дослідження.....	9
1.2. Загальнонаціональна консолідація територіальних спільнот як політологічна проблема.....	16
Розділ 2. Світовий досвід взаємодії органів державної влади різних рівнів....	28
2.1. Європейський досвід взаємодії органів влади (Франція, Польща).....	29
2.2. Взаємодія центральної та місцевих органів влади в унітарних пострадянських державах.....	39
2.3. Взаємодія органів влади в Російській Федерації.....	47
Розділ 3. Історичний досвід розвитку системи управління регіонами України.....	57
3.1. Циклічна модель розвитку системи управління регіонами.....	57
3.2. Розвиток адміністративно-територіального управління в період новітньої державної незалежності.....	68
Розділ 4. Розвиток політичних механізмів взаємодії центральної та місцевих органів виконавчої влади України.....	92
4.1. Формування системи органів виконавчої влади в умовах структурної кризи (перша половина 1990-х рр.).....	92
4.2. Взаємодія органів виконавчої влади в умовах консолідації державної влади (середина – друга половина 1990-х рр.).....	100
4.3. Взаємодія органів виконавчої влади в умовах домінування партійно-	

політичного плюралізму.....	108
4.4. Особливості та перспективи взаємодії органів виконавчої влади на сучасному етапі.....	119
Розділ 5. Потенціал консерватизму як ідеології консолідації територіальних спільнот: критична оцінка.....	173
Розділ 6. Мовно-політичні аспекти формування загальнонаціональної єдності.....	185
6.1. Мовні проблеми європейських держав як досвід для України.....	185
6.2. Мовна політика партій сучасної України.....	204
6.3. Мовно-політична проблема у контексті формування загальнонаціональної єдності: теоретичний аналіз основних тенденцій.....	216
Висновки.....	229
Додаток. Проект Концепції державної регіональної політики України.....	236
Словник термінів.....	245
Список використаної літератури.....	258

ВСТУП

Розвиток України в сучасний період свідчить про актуалізацію проблеми консолідації суспільства. Консолідація є передумовою модернізації суспільства, оскільки для реалізації політики модернізації необхідні кумулятивні зусилля різних соціальних груп та спільнот.

Специфіка України полягає в існуванні соціокультурного розколу. В першу чергу він пов'язаний з різним історичним та соціокультурним досвідом регіонів України. Відтак важливим чинником консолідації стають територіальні соціально-політичні спільноти. Подолання соціокультурного розколу між ними є передумовою консолідації суспільства, формування загальнонаціональної єдності.

Спираючись на методологічні настанови Е. Ренана, О. Богданова, це подолання уявляється не одноразовим актом досягнення певної, заздалегідь визначеної, якості суспільства, а тривалим процесом подолання суперечностей.

З одного боку, формування загальнонаціональної єдності є наслідком певних державотворчих стратегій, яких дотримуються загальнонаціональні політичні сили. З іншого боку, ці стратегії спрямовані на розв'язання ініціативи самого суспільства, на формування таких інтересів та дій територіальних спільнот, які б сприяли формуванню єдності.

Ще одна проблема пов'язана з різним розумінням самого поняття загальнонаціональної єдності. Історичний досвід країн світу, зокрема й України, свідчить про можливість різних моделей єдності. Останнім часом в суспільних науках набуває поширення розуміння єдності як «єдності в різноманітті», яке в свою чергу прийшло з наук природничих. Проте не можна

стверджувати заздалегідь, що дана модель буде прийнятна для сучасної України.

Автори дослідження ставлять завдання:

- розробити теоретико-методологічний інструментарій розв'язання проблеми дослідження;
- вивчити досвід інших країн щодо забезпечення національної єдності;
- визначити роль і місце територіальних соціально-політичних спільнот у формуванні української національної ідеї як вирішального фактора об'єднання українського суспільства;
- показати стереотипи мислення населення різних регіонів – “західняків”, “східняків”, “кримчан” і “донецчан”;
- дослідити проблему мовної політики в регіональному розрізі, зокрема статус української і російської мов як своєрідну потенційну “лінію розколу”;
- розробити стратегію щодо недопущення адміністративно-територіального розколу держави, а також відповідні рекомендації та механізми попередження міжрегіональних, міжконфесійних, мовно-політичних та інших конфліктів.

Методологічною основою дослідження стала сукупність загальнонаукових та спеціальних принципів та методів. Ключовими принципами дослідження є принципи об'єктивності та історизму. Об'єкт дослідження вивчався всебічно, в сукупності внутрішніх та зовнішніх взаємозв'язків. Досліджувані явища та процеси розглядалися в процесі їх становлення та розвитку, в контексті причинно-наслідкових зв'язків.

Для реалізації поставлених завдань було використано методи: системно-аналітичний, історико-хронологічний, історико-порівняльний, методи політичної компаративістики. Так, за допомогою системно-аналітичного методу було вивчено взаємозумовленість економічних, соціальних, політичних, інформаційних, етномовних, освітніх та інших процесів. Використання хронологічного методу дало змогу розглянути систему адміністративного управління територіями у різні періоди розвитку України, її

державності, пояснити історичні корені розбіжностей між територіальними соціально-політичними спільнотами.

Порівняльний метод використано як при вивченні еволюції механізмів взаємодії територіальних соціально-політичних спільнот на різних етапах розвитку України, так і при аналізі особливостей формування національної єдності, політичних механізмів функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в різних країнах.

Водночас при виконанні НДР підтвердилася гіпотеза про плідність застосування такого теоретико-методологічного напрямку як неоінституціоналізм, який досі не вживався при вивченні територіальних соціально-політичних спільнот як фактору формування загальнонаціональної єдності. Використання низки розробок в рамках теорій, на які спирається неоінституціоналізм, зокрема, теорії раціонального вибору та історичного інституціоналізму, дало змогу суттєво уточнити зміст деяких категорій та понять, зокрема поняття загальнонаціональної єдності, описати модель розвитку територіальних соціально-політичних спільнот, проаналізувати перспективи адміністративно-територіальної реформи, вивчити роль консервативної ідеології у формуванні загальнонаціональної єдності.

Досягнуті результати дослідження можуть бути використані при викладанні суспільно-політичних наук у вищій школі, написанні дисертацій, монографій, наукових статей. Крім того, вони можуть бути використані в сфері державного управління при розробці законопроектів та інших нормативно-правових актів щодо регіональної, бюджетної, економічної, соціальної, культурної, мовної та інших політик, при прийнятті рішень щодо їх реалізації, в сфері місцевого та регіонального самоврядування при розробці концепцій та програм місцевого та регіонального соціально-економічного, культурного розвитку, в економічній сфері, в сфері програмування мовно-культурного розвитку та реалізації мовної політики, у діяльності політичних партій та їх місцевих організацій, громадських організацій – в процесі розробки регіональної політики, формування основних напрямів практичної

діяльності з розвитку територіальних соціально-політичних спільнот тощо.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Історіографія дослідження

Проблемам розвитку територіальних соціально-політичних спільнот, зокрема в контексті формування загальнонаціональної єдності, за роки державної незалежності було присвячено багато наукових публікацій. Цей факт віддзеркалює важливість даної проблематики. Розвиток територіальних соціально-політичних спільнот був темою досліджень в різних підгалузях науки. Представники правознавства акцентують увагу на нормативно-правовому забезпеченні державного, зокрема місцевого, управління, місцевого самоврядування, розподілі повноважень між органами влади тощо. Зокрема, при вивченні інституту місцевого самоврядування в юридичній науці розрізняють державницьку, громадівську концепції та теорію муніципального дуалізму. Представники економічної науки вивчають фінансово-економічні аспекти функціонування територіальних спільнот, соціологи – соціальну, нормативно-ціннісну структури територіальних спільнот, ставлення громадян до органів влади та інших суб'єктів політичної дії тощо. Історики досліджують факти становлення територіальних спільнот. Предметом політологічних досліджень є моделі територіальних соціально-політичних спільнот, політичні відносини всередині цих спільнот, між ними, а також між цими спільнотами та органами державної влади, політичними партіями, громадськими організаціями. При цьому до цієї теми звертаються не лише працівники науково-дослідних інститутів та вищих навчальних закладів, а й політичні та громадські діячі, недержавні дослідницькі центри тощо.

У дослідженні проблеми територіальних соціально-політичних спільнот

як фактора формування загальнонаціональної єдності в період державної незалежності можна виокремити певні етапи. Кінець 1980-х – початок 1990-х рр. стали біфуркаційним періодом в історії України. Відбувалась дезінтеграція соціального організму, розпаду багатьох соціальних зв'язків, які сформувалися в попередній історичний період. Водночас народжувались нові численні альтернативи подальшого розвитку країни. Значною мірою це стосується й проблем регіонального розвитку. Зокрема, тоді точилися гострі суспільні дискусії з проблем федералізації. Відповідна ідея була поставлена на порядок денний певними політичними силами націонал-демократичної орієнтації. На нашу думку, це стало наслідком збігу стратегічних та тактичних інтересів цього сегменту політикуму. З одного боку, націонал-демократи хотіли зміцнити свої позиції в західних регіонах за умов панування КПУ до серпня 1991 р. та посткомуністичної номенклатури після цього. З іншого боку, ідея федералізації, запозичена з досвіду США, Німеччини та інших країн, а в широкому контексті й регіоналізм уявлялися складовою демократизації країни. Після 1991 р. ці ідеї підхопили політичні сили деяких інших регіонів, зокрема їх еліти.

Тому до проблеми федералізму звернулась низка учених, серед них І.Ф. Курас. На його думку, «федеральна система може вижити лише при одній істотній умові. Суть її в консенсусі між регіонами навколо певних фундаментальних загальнонаціональних і загальнолюдських цінностей.» [185, с. 38] Правильність ідей І.Ф. Кураса була засвідчена подальшим розвитком, зокрема, Бельгії, де федеративна реформа 1993 р. не застерігла країну від подальшої дезінтеграції. І. Курас не бачив зазначеного консенсусу в тодішній Україні. На перешкоді загальнонаціональній єдності, на його думку, стоять конфліктність міжрегіональних та міжетнічних відносин, погіршення життя людей, нерішуча і непослідовна політика уряду, економічні негаразди, які загострюють проблеми регіонів, екологічна криза, проблеми двомовності тощо. Тому, як вважав він, ідеологія регіоналізму в Україні неминуче несе в собі зародки сепаратизму. [185, с. 39]

Але це не означало, що І.Ф. Курас закликав до ігнорування регіональних відмінностей та специфічних потреб регіонів. Навпаки, він вважав, що таке ігнорування якраз і веде до розвитку сепаратизму. Але діяти він пропонував обережно і в жодному разі не нав'язувати суто українські національні цінності тим громадянам України, які віддають перевагу іншим ціннісним системам. На перший план в українській національній ідеї, вважав він, мають виходити дух злагоди, толерантність, плюралізм думок, економічний лібералізм, ідеї національно-культурної автономії.

Дослідження регіонального фактору політичної системи в контексті проблем федералізації та регіоналізації в ці часи було також пов'язане з поглибленим вивченням досвіду інших країн. Відповідна дискусія розгорнулася, зокрема, на сторінках українського культурологічного часопису «Ї», де було опубліковано низку статей з питань регіоналізму, зокрема й закордонних дослідників. Попри критичне в цілому сприйняття ідей федералізації, проблематика регіоналізації пустила міцне коріння на початку 1990-х рр., що зумовлювалося партикуляристськими інтересами регіональних еліт. Врешті-решт це вилилося в реформу регіонального управління 1994 р., але її розгляд є предметом інших розділів звіту.

Інтенсивність регіональних досліджень дещо знизилася в першій термін президентства Л. Кучми, що було пов'язано, на наш погляд, з тенденціями до централізації державної влади. Новий сплеск вивчення ролі регіонального чинника в політичній сфері України, регіональних спільнот датується кінцем 1990-х – початком 2000-х рр. Це було пов'язано з суттєвими змінами в суспільному житті. Відбулось становлення системи приватної власності на засоби виробництва як нової основи розвитку суспільства. Це спричинило відновлення економічного зростання, а відтак і процеси суспільної консолідації, зокрема й консолідації регіональних еліт. З'являються різні регіональні асоціації (Асоціація міст України, Конгрес місцевих та регіональних влад України, Союз місцевих та регіональних влад тощо). З іншого боку, централізаційні механізми державної влади, які вибудовувались

всередині та у другій половині 1990-х рр., стояли на заваді розвиткові країни. Крім того, консолідація регіональних еліт призвела до зростання політичних суперечностей між ними. Все це зумовило новий сплеск регіональних політичних досліджень, зокрема в контексті формування національної єдності. За останнє десятиліття було проведено багато науково-практичних конференцій по регіональній проблематиці. Зокрема, їй були присвячені Курасівські читання 2010 р.

До фундаментальних праць цього періоду слід віднести роботи, зокрема, Т. Татаренко, яка й стала автором терміну «територіальні соціально-політичні спільноти» [392], М. Долішнього, З. Варналія та ін. Проблеми регіоналізму, регіоналізації, регіональної демократії вивчали С. Римаренко [346], Г. Макаров [200], Н. Камінська [137], В. Лісовський [194] та ін. Проблеми регіональної політики в контексті суспільної трансформації також вивчали І. Зварич [125], К. Мезенцев, М. Пістун [270], О. Красівський [176] та ін. Проблеми реформування управління територіальними спільнотами досліджували Т. Кучеренко, В. Наконечний [187], О. Бойко-Бойчук [21], П. Трачук, С. Рибалка [345], В. Романова [362] та ін. Відомий вітчизняний вчений Л.Нагорна досліджувала регіональні спільноти в контексті формування регіональної ідентичності. [228-233] Л. Нагорна виводить зростання ролі територіальних ідентичностей, зокрема, з процесу глобалізації, в ході якої руйнується монополія держав. На її думку, «ідентичність забезпечує регіональній спільноті здатність до самовідтворення та саморозвитку, ефективність процесів соціальної мобілізації. Отже, регіоналізм та ідентичність – категорії взаємопов'язані.» Також вплив політичної культури регіону на реалізацію регіональної політики вивчав О. Кваша. [140] Проблема децентралізації публічної влади висвітлювалася у працях А. Матвієнка [203], В. Мойсієнка [220], В. Фуртатова [445], К. Линьова [192], М. Харитончука [447] та ін.

Значний внесок до вивчення проблем місцевого самоврядування зробили А. Некряч, А. Матвієнко. З'явилися роботи, присвячені політичному розвиткові міст в цілому та окремих міст (Є. Саханенко [374], В. Бабаєв [11] та

ін.). Роль політичних партій у розвитку територіальних спільнот досліджували В. Кампо, Р. Балабан [12]. Різні аспекти взаємодії регіональної влади та громадських організацій аналізувалися у працях Л. Беззубко [15], О. Берданової [16], М. Василенка, В. Грищенко, А. Стойки [386], О. Тягушевої [397] та ін.

Дослідженнями територіальних соціально-політичних спільнот займалися й недержавні аналітичні структури. Так, Міжнародний центр перспективних досліджень за підтримки Інституту сталих спільнот США та Мережі громадянської дії в Україні в рамках реалізації проекту «Вплив НДО на формування та впровадження партійної політики» досліджував різні аспекти впливу недержавних організацій на формування і впровадження регіональної партійної політики. До виконання проекту було залучено регіональні громадські організації Вінниці, Донецька, Миколаєва, Полтави. Київський центр Інституту Схід-Захід видав монографію «Розвиток громад і регіонів України» [63], Український незалежний центр політичних досліджень – «Регіональний портрет України» [342].

На початку 2000-х рр. проблеми регіонального розвитку, розвитку місцевого самоврядування активно обговорювалися в контексті виборчої реформи, зокрема реформи системи виборів до місцевих рад. Серед інших можна назвати статті Ю. Ключковського [145], В. Журавського [84] та інших дослідників. Слід сказати, що й у політичній риторичі, й у деяких наукових дослідженнях проводилась думка, що на рівні регіональних спільнот не можна впроваджувати пропорційну систему, оскільки управління цими спільнотами є не політичним, а в першу чергу господарським. Гідну відповідь на це дали норвезький дослідник С. Оффердал, а також український вчений С. Грабовський [60], які довели, що місцеве управління є управлінням політичним.

Низку праць опублікували регіональні лідери, функціонери вищезазначених асоціацій місцевих органів влади – В. Тихонов, С. Гриневецький [61], В. Олуйко [247]. В їх працях досить прозоро

прослідковується корпоративний інтерес. Так, В. Олуйко писав про те, що діяльність місцевого лідера, на відміну від центрального, більш прозора, що центральний чиновник розглядає владу як власність, а місцевий – як інструмент соціально-економічного розвитку тощо. В роботах низки інших дослідників ця ідея була була піддана серйозній критиці. Попри те, що він є представником правознавства, багато до розуміння політичних процесів у регіонах доклав О. Батанов. [13-14]

Починаючи з середини 2000-х рр. інтенсифікуються дослідження в сфері адміністративно-територіальної реформи, що зумовлювалося соціальним замовленням – президенти Л. Кучма та В. Ющенко ініціювали проведення цієї реформи. В цій сфері працювали І. Коліушко [156], І. Кресіна [3; 344], В. Кучабський [3; 344], Р. Безсмертний та ін. В. Котигоренко та М. Панчук вивчали проблеми адміністративно-територіального устрою у контексті особливостей етнонаціонального розвитку регіонів. [172]

У 2000-х рр. були реанімовані й ідеї федералізації. Спочатку вони педалювалися маловпливовими політичними силами в східних областях України. Наприклад, створити Новоросійську автономію в межах федеративної України пропонував професор Одеського університету О. Сурилов, який очолив оргкомітет Демократичного Союзу Новоросії і Бессарабії. Відновити Донецько-Криворізьку Республіку чи «республіку Малоросія» пропонувала громадська організація Інтеррух Донбасу, а також Рух «Демократичний Донбас», який було створено на Луганщині. Починаючи з середини 2000-х рр. ці ідеї були підхоплені й більш впливовими силами, зокрема Партією регіонів. Так, книгу щодо федералізації України видав В.М. Тихонов. Проте після приходу до влади у 2010 р. лідери партії знизили активність у цьому напрямі. В. Тихонов заявив, що влада не готова вести мову про федералізацію в класичних зразках, а В.Ф. Янукович, який став главою держави, відкинув можливість федералізації України та зазначив, що надання більших прав регіонам відбуватиметься при збереженні унітарного устрою України. [464]

В цьому контексті доцільно згадати І.Ф. Кураса, який звернув увагу на те, що М. Грушевський, який вважався прихильником федералізму, після створення Центральної Ради нічого не говорив про впровадження територіальної автономії або федералізацію України. В цілому більшість професійних науковців також критично поставилася до ідей федералізму на українському ґрунті. Зокрема, Л. Нагорна, наслідуючи ідеї І. Кураса, зауважувала, що федералізм є «незаперечним благом лише у тому разі, якщо він доцентровий, спрямований на пошук механізмів об'єднання». [235]

Представник Донецького Інституту соціальних досліджень та політичного аналізу Я. Пасько вважає, що федералізм «може існувати лише в умовах сформованого вільного суспільства ринкового типу, у мультикультурному суспільстві з високою компонентою солідарності, терпіння та злагоди. ...Відповідно за відсутності демократії та плюралізму федералізм перетворюється на небезпечну зброю руйнування держави, деградацію суспільних інститутів та призводить врешті-решт до економічного хаосу». [259]

А. Колодій так само вважає, що Українська держава, на відміну від розвинених європейських держав, де демократія існує декілька сот років, не може бути федеративною державою, бо може втратити найцінніше – соборність і незалежність. [157]

Розділяють українське суспільство ще й такі історичні постаті, як Й. Сталін, Катерина II, С. Бандера, С. Петлюра та ін. Водночас спірними залишаються питання вступу до НАТО, Митного союзу, визнання воїнів УПА, існування УПЦ КП та УПЦ МП, поширення української мови в усіх сферах суспільного життя та на всій території України, продажу землі, визнання Голодомору 1932-1933 рр. геноцидом українського народу, діяльності ОУН під час Другої світової війни, об'єднання всього суспільства на основі української мови як єдиної державної тощо.

Регіоналізм, з одного боку – противага уніфікації, надмірному централізму, засіб обстоювання самобутності, з іншого – «пошук і пропозиція більш ефективних форм управління та самоорганізації. У найширшому

розумінні регіоналізм спрямований на ефективне використання тих можливостей, що іманентно закладені в територіальному поділі праці та тому сегменті культурної різноманітності, що має свій просторовий вимір.»

В зазначений період досліджувалися проблеми регіоналізму й в інших країнах. Так, певний вплив на дослідження територіальних соціально-політичних спільнот в Україні здійснили російські вчені. До речі, частина російських дослідників займалася вивченням особливостей регіонального розвитку України, зокрема, Р. Туровський. [396]

1.2. Загальнонаціональна консолідація територіальних соціально-політичних спільнот як політологічна проблема

Фундаментальними поняттями даного дослідження є поняття «загальнонаціональної єдності» та «територіальної соціально-політичної спільноти». Як зазначалось вище, останнє поняття у політичну науку було впроваджене Т.М. Татаренко. [392, с. 28] Його важливість вона пояснювала тим, що внаслідок глобалізації «на перший план виступають регіони та міжрегіональні інтереси, котрі замість національно-державних сприяють регіональній трансформації самого інституту держави».

Водночас це поняття не є усталеним. З одного боку, воно має потенціал саморозвитку, з іншого – на його розуміння впливають зміни у навколишньому середовищі, в першу чергу у тій соціально-політичній реальності, яка цим поняттям віддзеркалена. Додатковим свідченням на користь цього є й те, що інші дослідники досить обережно сприймають це поняття, не поспішають з його впровадженням у науковий обіг. Дослідити тенденції зазначених змін і є завданням даного розділу.

Характеризуючи територіальну соціально-політичну спільноту, Т.М. Татаренко зазначає, що вона, по-перше, характеризується стійким регіональним політичним інтересом. Він існує об'єктивно, незалежно від державної влади в країні.

В чому ж полягає цей спільний інтерес? З одного боку, автор вказує, що регіональні спільноти формуються на основі етнічних, конфесійних, ідеологічних ознак. Звідси можна зробити висновок, що й спільні інтереси територіальної спільноти існують у вказаних та деяких інших сферах. Але це, на нашу думку, небезсумнівне твердження. Відсутні докази того, що етнічна, конфесійна, ідеологічна приналежність усіх членів територіальних спільнот тотожна. Більше того, дедалі більше ці спільноти перетворюються на конгломерати різноманітних соціальних груп. Так, у цих спільнотах за вказаними ознаками часто можна виявити більшість населення, але чи означає це можливість ігнорування тих груп, які складають меншість?

Більше того, як визнає сама Т.М. Татаренко, представники навіть однієї соціальної та навіть етнічної групи «можуть мати різний, а часом і протилежний інтерес». Але, якщо це властиве для однієї соціальної групи, то тим більше це притаманне регіональним спільнотам.

Думка про наявність спільного регіонального інтересу впливає й на аналіз Т.М. Татаренко процесу формування ідеологічної спільності населення регіону. За її словами, «процес самоідентифікації територіальної соціально-політичної спільноти з територією, усвідомлення територіальної спільності трансформується в «регіональну ідею», потім у регіоналізм».

Але проблема полягає у тому, що поняття «регіоналізм» не має й дотепер чіткого, усталеного визначення, яке б сприймалося різними дослідниками. Про різне розуміння поняття «регіоналізм» пишуть Л.П. Нагорна, С.Ю. Римаренко та інші вчені. Так, С. Римаренко, посилаючись на С. Тарроу, говорить про регіоналізм як політичний курс чи сукупність політичних курсів, про регіоналізм як державне втручання та про регіоналізм як організаційну основу захисту периферійних територій. [346]

В.М. Литвин називає «регіоналізм» «універсальним терміном із нейтральним з політичного погляду змістом, який відбиває природне прагнення соціумів до використання переваг, які зумовлюються територіальним поділом ресурсів і культурним розмаїттям». [193]

І.Ф. Курас визначав його як «одну з форм існування людських спільнот». Він писав, що «регіоналізм націлений на практичне використання тих можливостей, які походять з природного територіального розподілу сучасних спільнот, а значить, створює умови для раціонального розподілу компетенції влади і виробничих ресурсів серед різних груп населення». Але, цитуючи звернення Президента до Верховної Ради України від 1995 р. про «розумну, з точки зору соціально-економічної доцільності, децентралізацію влади», вчений водночас висловлював думку, що «регіоналізм еволюціонує стихійно». [185, с. 290]

В останньому контексті варто згадати методологічне зауваження видатного українського вченого В.Й. Старосольського ще у 1930-х рр. На його думку, в суспільстві, яке поділяється на класи з власними інтересами, залишається все менше місце для раціонального обґрунтування політики. Тобто інтерес та раціональність – взаємовиключні явища.

На думку деяких сучасних дослідників, єдиних регіональних інтересів взагалі не існує, а «жителі територій мають різні, інколи полярні інтереси». Намагання ж з'ясувати спільні інтереси є насправді спробою певних груп, найчастіше – регіональних еліт, нав'язати свої інтереси іншим соціальним групам, які функціонують на відповідній території.

Але якщо це стосується окремих територіальних спільнот, то тим більше держави в цілому. Вказуючи на роль цих спільнот у процесі формування загальнонаціональної єдності, Т.М. Татаренко пише, що вони включені до системи загальнодержавних інтересів. Це й зумовлює «доцентровість» регіону.

Водночас автор не розглядає цей процес лінійно. Т. Татаренко звертає увагу на те, що «важливими принципами організації й управління складних просторових систем виступають «централізація» і «децентралізація», які «завжди співіснують, ...доповнюють і якісно видозмінюють одне одного, сполучаючи як сферу спільної компетенції та взаємної відповідальності, так і взаємне делегування повноважень, розподіл ресурсів».

При цьому цей процес може бути необхідним, об'єктивно зумовленим,

але на нього також впливають суб'єктивні чинники. Зокрема, функціонування територіальних соціально-політичних спільнот може негативно впливати на формування загальнонаціональної єдності, на функціонування держави в цілому. За свідченням Т.М. Татаренко, деструктивності зазначений чинник набуває тоді, коли сила регіонального інтересу переростає силу загальнодержавних інтересів. На жаль, автором не було повністю проаналізовані умови такого «переростання», умови того, що регіональні інтереси починають превалювати над загальнодержавними.

В цьому контексті ми могли б скористатися методологічними настановами інших дослідників. Зокрема, І.Ф. Курас вказував, що до посилення сепаратизму веде ігнорування центральними органами державної влади та загальнонаціональними політичними силами потреб регіонів.

Але чи означає все вищезазначене, що територіальних соціально-політичних спільнот не існує, а відповідно й питання про їх роль у формування загальнонаціональної єдності є надуманим? Зовсім ні. Це означає лише те, що ми маємо внести корективи до розуміння відповідних понять, а отже виробити нові теоретико-методологічні підходи до них.

Аналізуючи проблему цілісності, Т.М. Татаренко зауважує, що «ціле за своєю природою може бути як суматичним, тобто нецілісним, так і системним, тобто цілісним». При цьому «цілісність об'єкта призводить до самостійності, автономії його від навколишнього середовища, стабільності та стійкості до її проявів». Це в свою чергу робить дещо незрозумілою тезу щодо включеності регіональних спільнот до загальнодержавних інтересів, та й власне саме поняття «загальнодержавного інтересу». Адже, якщо регіональна спільнота є цілісністю, автономною від навколишнього середовища та стійкою до його проявів, то тоді незрозуміло, чим є державна спільнота, чи може держава взагалі впливати на стан справ в регіонах тощо. Щоправда, цю суперечність автор намагається подолати положеннями про те, що «у світі абсолютно цілісних або нецілісних явище не існує», а до самостійності схильні лише ті об'єкти, які «мають свою специфіку, унікальність, всебічне охоплення всіх

зв'язків, відносну замкненість і одночасно пристосовуваність до середовища перебування». Але усі суперечності дане положення не розв'язує.

Отже, що таке насправді «спільність», «єдність»? В соціально диференційованому суспільстві досягнення спільності, єдності є складною проблемою. В першій половині ХХ ст. в науці були поширені структурно-функціоналістські теорії, згідно з якими кожен елемент в соціальній системі відіграє певну роль, а неефективне функціонування цієї системи зумовлене невиконанням (або неефективним виконанням) елементом системи вимог, які ставляться до цієї ролі. Відповідно конфлікти є наслідком такого невиконання.

В політичній сфері функціонували тоталітарні рухи та організації, які прагнули уніфікувати суспільні практики. Суб'єкт, який неефективно виконував свою суспільну роль, повинен був навчитися або бути ізольований від суспільства. Крах тоталітарних режимів, серед ключових причин якого була їх неспроможність забезпечити тоталітарними методами суспільну єдність, засвідчив неможливість досягнення уніфікації.

Було піддано критиці й структурний функціоналізм. Зокрема, у працях конфліктологів другої половини ХХ ст., які звернули увагу на те, що не лише окремі елементи виконують свої ролі у суспільстві, але свої функції мають самі конфлікти, які сприяють інтеграції в різних суспільних сегментах, призводять до виникнення новацій в сфері суспільного розвитку тощо.

В політичній практиці США тоталітарні рухи ніколи не домінували. Більше того, тут інституціоналістські теорії не були настільки розвинуті, як, наприклад, в європейських країнах. Проте у політичній науці США функціонував такий теоретичний напрям як біхевіоралізм, згідно з яким дії індивідів є реакцією на зовнішні стимули. Це положення досить щільно пов'язане з політичними практиками тоталітарних режимів. Проте вже з середини ХХ ст. біхевіоралізм піддається критиці, оскільки, як засвідчили дослідження, індивіди по-різному реагують на одні й ті самі стимули. Це призводить до постбіхевіоральної революції, а також до відродження інституціоналістських досліджень, зокрема появи неоінституціоналізму.

В контексті проблеми забезпечення суспільної єдності слід згадати, що в останні десятиліття ХХ ст. в суспільно-політичній риторичі та в науці отримав поширення такий концепт як «єдність у різноманітті». Він віддзеркалював проблему забезпечення суспільної єдності в умовах соціально (етнічно, соціально-класово, конфесійно тощо) диференційованому суспільстві. Часто про таку «єдність в різноманітті» говорять й щодо становлення української політичної нації.

Проте аналіз літератури з цієї проблеми свідчить, що даний концепт недостатньо теоретично розроблений. Він не пропонує якихось конкретних механізмів забезпечення суспільної єдності, обмежуючись лише загальними закликами до толерантності тощо. Водночас суспільно-політичні практики в різних країнах не надають достатніх доказів для реалізації цих закликів, вони скоріше свідчать про те, що соціальна диференційованість, тобто те саме «розмаїття», найчастіше призводить до загострення конфліктів, аніж до розбудови нових систем забезпечення суспільної єдності.

Відтак постає необхідність розробити інші методологічні настанови. Життя переконує, що індивіди діють на соціальній арені, виходячи з розуміння вигод особисто для себе. Але ці вигоди не слід розуміти у спрощеному, тобто лише речовому, вимірі. Саме уявлення про власну вигоду формується у процесі соціальної взаємодії, тобто соціально-історично. Наприклад, вигідним може бути спілкування з певними людьми тощо. Задля задоволення своїх потреб та отримання вигод індивід здійснює вільні дії.

Звичайно, він діє не в порожньому просторі, а в суспільстві. В останньому ж функціонують норми, правила, інститути. Тому положення про вільні дії індивідів часто піддається критиці. Так, російський дослідник В. Нечаєв вважає, що індивід в рамках інституту не завжди керується особистими вигодами, про що свідчить необхідність підкорюватися нормам та правилам: «Підпорядкування ним має певною мірою носити примусовий характер. ...Конструкція інституту припускає можливість розходження між своїми вимогами до індивіда та його перевагами та намагається попередити

опортуністичну поведінку останнього за допомогою механізму санкції.»

Проте теорія раціонального вибору в принципі дала відповідь на ці закиди. А. Хіршман [466, с. 22-35], крім «лояльності» індивіда щодо норм та правил, які регламентують спілкування в межах інститутів, виокремлює також такі стратегії поведінки як «вихід» та «голос». «Вихід» полягає у втечі від відносин, тобто від норм, які індивіду накидає інститут, «голос» – у спробі змінити ці норми, правила, які регламентують функціонування інституту, регламентують взаємодію індивіду. Вибір тієї чи іншої стратегії – це вільний вибір індивіда. Якщо, наприклад, індивід погоджується з правилами, які йому не подобаються, це означає, що взамін цього він отримує дещо інше, і в конкретній ситуації йому легше чимось поступитись, але отримати те, чого він хоче. В іншому разі він або бореться за зміну правил, або втікає від даного інституту.

Здійснюючи дії, які диктуються їх особистими вигодами, індивіди вступають у все нові взаємодії з іншими індивідами. Ця взаємодія й формує спільність індивідів. Наслідком такого формування стають певні спільноти, які є не лише сукупністю індивідів, а й включають механізми їх взаємодії з метою задоволення індивідуальних потреб, інтересів, а також норми та правила, які регулюють цю взаємодію. Отже, передумовою та ознакою спільноти є не існування міфічного спільного інтересу, а характер взаємодії індивідів, їх готовність дотримуватися встановлених норм та правил, готовність діяти в тих рамках, які визначаються. Саме тому, окреслюючи альтернативу федералізму як небезпечному для України явищу, І.Ф. Курас виступав за «відмову від адміністративної підлеглості суб'єктів володарювання і введення їх загальної підлеглості закону».

З іншого боку, міра єдності спільноти, ступінь її інтегрованості, серед іншого, визначаються, на нашу думку, співвідношенням між тими індивідами, які дотримуються різних вищезазначених стратегій поведінки. Звичайно, найміцніша спільнота – це та, більшість індивідів якої дотримується стратегії лояльності. Навпаки, зростання частки індивідів, які орієнтовані на реалізацію

стратегій виходу та голосу, означатиме кризу спільноти, яка перетворюється на розпад при досягненні часткою прихильників стратегії виходу критичної межі. Ступінь конфліктності взаємин в рамках спільноти визначається кількістю тих, хто орієнтований на стратегію голосу, але за відсутності значної кількості тих, хто орієнтований на стратегію виходу, єдність спільноти в умовах кризи зберігається.

Все вищезазначене стосується й таких спільнот як територіальні. Тією рамкою, яка об'єднує їх, є, як правило, не однаковість конфесійних чи інших орієнтацій, а територія проживання, яка формує й уявлення про вигоди індивідів. Щоб продемонструвати на цьому рівні вищевказані положення, розглянемо гіпотетичну ситуацію. В якомусь місті функціонує завод. Його працівники зацікавлені в отриманні заробітної платні. Для цього вони мають працювати, а отже добиратися до роботи, наприклад, на громадському транспорті. Тепер розглянемо позиції представника іншої соціальної групи. Водію автобуса, на перший погляд, все одно, чи будуть отримувати платню, чи будуть працювати працівники заводу. Його цікавить, чи буде робота та зарплата у нього особисто. Але якщо завод не працюватиме, то йому не буде кого возити на роботу, а відтак він втратить свій дохід. Отже, хоча дії працівників заводу, з одного боку, та водія автобуса – з іншого, визначаються різними особистими вигодами та інтересами, вони взаємообумовлені і змушують учасників спільно визначати правила, обов'язкові для обох сторін, наприклад, щодо розкладу руху автобусів.

Тепер наведемо приклади з іншої сфери. Візьмемо якогось місцевого управлінця, від якого залежить встановлення плати за житлово-комунальні послуги та дохід якого залежить від обсягів місцевого бюджету. Відтак він зацікавлений в якомога більшому розмірі плати. Навпаки, мешканці зацікавлені, щоб вона була якомога меншою або її взагалі не було. Але вони водночас зацікавлені в отриманні послуг тепло-, водопостачання, водовідведення тощо. Вони розуміють, що сфера надання цих послуг фінансується за рахунок їх плати. Але вони все одно зацікавлені, щоб ця плата

була якомога меншою, в усякому разі щоб вони були спроможні здійснювати її. Чиновник розуміє, що в разі, якщо мешканці не зможуть платити через невідповідність розміру плати та розміру заробітної платні, доходи бюджету, навпаки, зменшаться. Відтак обидві ці групи зацікавлені, щоб політика у сфері оплати житлово-комунальних послуг була такою, щоб водночас відповідати фінансовим можливостям мешканців, а з іншого боку, забезпечувати функціонування сфери надання цих послуг.

Наведені приклади характеризують випадки взаємодії індивідів у разі несхожості, включно суперечливість, вигод індивідів. А що буває, коли вигоди, інтереси є, хоча й неоднаковими, але методологічно схожими. Наприклад, мешканець X зацікавлений у зменшенні плати за житлово-комунальні послуги, але йому, на перший погляд, все одно, чи буде менше платити мешканець Y. Так само й мешканець Y хоче платити менше, хоча йому так само все одно, чи буде менше платити X. Які тут можливі варіанти взаємодії? Якщо, наприклад, X буде переконаний, що він зможе домогтись своєї цілі шляхом «сепаратних» переговорів з тим, від кого залежить розмір плати, він це обов'язково робитиме. Але якщо й X, й Y будуть переконані, що зменшити плату для себе неможливо без збереження її на такому самому рівні для іншого, вони вступають у взаємодію між собою, щоб тиснути на того, від кого залежить рівень плати. Оскільки таких мешканців багато, вони делегують право взаємодії, наприклад, керівництву створеної організації.

Звичайно, наведені приклади є одними з багатьох ідеальних типів взаємодії індивідів в рамках територіальної спільноти. Насправді така взаємодія є досить складним процесом, який супроводжують суперечності, конфлікти тощо. Наприклад, в останньому прикладі у керівництва організації з часом з'являться свої корпоративні інтереси, які відрізнятимуться від інтересів, які стали поштовхом для створення організації. Проте тут слід згадати думку одного з російських філософів та політиків початку XX ст. О. Богданова про те, що гармонія – це не відсутність протиріч, а їх подолання.

Тепер ми можемо методологічно розглянути таке поняття як

«загальнонаціональна єдність» в контексті дослідження функціонування територіальних спільнот. Т.М. Татаренко для пояснення цього явища використовує два поняття – «загальнодержавні інтереси» та «міжрегіональні інтереси».

Звичайно, спілкуватися з іншими спільнотами усі члени територіальної спільноти не можуть. Вони делегують це право певним індивідам, інститутам, організаціям. Останні у процесі взаємодії з іншими спільнотами враховують інтереси тих, хто делегував їм це право. Ці інтереси враховуються різною мірою, що впливає на взаємини усередині спільноти. З іншого боку, слід мати на увазі, що у «делегатів» під час спілкування з іншими спільнотами (краще сказати, з «делегатами» від інших спільнот) виникають власні інтереси, які вони теж захищають. Інколи задоволення цих інтересів може відбуватися не на шкоду інтересам тих, хто їх делегував, інколи – це може суперечити інтересам останніх.

Враховуючи вищевикладене, ми можемо замінити поняття «міжрегіональні інтереси». Доцільніше говорити про механізми взаємодії територіальних спільнот, точніше, тих, хто представляє у стосунках з навколишнім середовищем інтереси індивідів, які складають окремі територіальні спільноти. При цьому, по-перше, можуть виникати певні інститути такої взаємодії, керівництво яких в процесі інституціоналізації формуватиме власні корпоративні інтереси. А відповідно, по-друге, в деяких випадках можна говорити про формування територіальних спільнот вищого рівня. Наприклад, щодо України, поряд з такими територіальними спільнотами, як територіальні громади міст, сіл та селищ, формуються районні, обласні територіальні спільноти, спільноти більших регіонів, таких як Галичина, Донбас тощо. Врешті решт територіальною спільнотою є й сама політична нація, однією з ознак якої є певна територія проживання індивідів, які її складають. В рамках цієї території функціонують механізми взаємодії індивідів.

Відповідно не зовсім точним уявляється й поняття «загальнодержавних

інтересів». Воно віддзеркалює скоріше процес комунікації громадян держави, інших індивідів, соціальних груп та спільнот, в процесі якої народжуються норми, правила, інститути, які регламентують цей процес. Власні вигоди з'являються й у тих індивідів, які стоять на чолі загальнодержавних органів влади. Отримання цих вигод вони намагаються нав'язати іншим індивідам, групам, спільнотам як «загальнодержавні». Але, оскільки їх перебування при владі залежить від ставлення з боку цих індивідів, груп, спільнот, вони мусять враховувати інтереси останніх в своїй діяльності.

Враховуючи вищесказане, ми можемо зробити наступні висновки.

В умовах стрімких змін у соціально-політичному житті суспільства, урізноманітнення соціальної диверсифікації суспільства, інтенсивного розвитку нових технологій суспільної комунікації, становлення політичної нації та державної незалежності, тісної інтеграції України з іншими суб'єктами міжнародної політики найкращі моделі пояснення суспільної взаємодії пропонуються в рамках такого теоретико-методологічного напрямку як неоінституціоналізм. Він базується на визнанні політичних інститутів як обмежувальних рамок суспільно-політичної діяльності індивідів. Остання інтерпретується в неоінституціоналізмі на основі, зокрема, теорії раціонального вибору, згідно з якою індивіди здійснюють дії на підставі усвідомлюваних певним чином особистих вигод. Одним з ключових підходів в рамках неоінституціоналізму є історичний підхід, оскільки історично сформовані особливості політичної культури значною мірою впливають на характер взаємодії індивідів, а відтак політичних інститутів.

З урахуванням положень неоінституціоналізму, теорії раціонального вибору, історичного підходу територіальною соціально-політичною спільнотою є сукупність індивідів, спільною ознакою яких є проживання на певній території, та механізмів взаємодії між ними. В процесі цієї взаємодії відбувається становлення норм та правил, які регулюють відносини між індивідами, соціальними групами, інститутами тощо. Територіальна соціально-політична спільнота є складним, багатоелементним та

багаторівневим утворенням. Внутрішній структурі такого утворення властиві відносини не лише горизонтального, а й ієрархічного характеру.

Класифікація моделей територіальних соціально-політичних спільнот може бути здійснена за різними ознаками: макрорегіональною (європейська, євразійська тощо); національною (нації – американська, українська, китайська тощо); субрегіональною (галичани, наддніпрянці, «донеччани»); за адміністративно-територіальним устроєм (територіальні громади міст, сіл, селищ, району в місті; об'єднання громад району, області, округу, штату, кантону, губернії, гміни, воєводства тощо); етнотериторіальною (етнічні групи); громадсько-політичною (партійна організація, громадська організація, громадський рух, орган самоорганізації населення тощо).

В сучасних умовах України основними видами територіальних соціально-політичних спільнот є: територіальні громади міст, сіл та селищ, районів в містах; об'єднання територіальних громад на районному та обласному рівні; спільноти на субрегіональному рівні (Донбас, Галичина тощо); українська нація. Також до складових територіальних соціально-політичних спільнот слід віднести політичні еліти, етнічні групи, політичні партії та їх регіональні організації, громадські організації, органи самоорганізації населення. Крім того, громадяни України можуть бути задіяні до функціонування спільнот більш високого рівня, наприклад, європейської, євразійської, східноєвропейської, пострадянської тощо.

Основною ознакою спільноти та мірою його єдності є готовність індивідів дотримуватися встановлених норм та правил, готовність діяти в тих рамках, які визначаються існуючими або встановленими політичними інститутами. Ступінь інтегрованості спільноти визначається співвідношенням між стратегіями поведінки щодо норм та правил, які регулюють відносини в цій спільноті та яких дотримуються індивіди (стратегії лояльності, виходу та голосу).

РОЗДІЛ 2. СВІТОВИЙ ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ РІЗНИХ РІВНІВ

Країни світу демонструють багато моделей органів виконавчої влади та систем їх взаємодії. Значною мірою ця модель залежить від форми державного устрою. Т. Панченко виокремлює такі моделі державного устрою в Європі: федеративну (Австрія, Бельгія, ФРН, Швейцарія); регіоналізовані унітарні (Італія, Іспанія, Велика Британія); унітарні, що передають повноваження регіонам (Франція, Нідерланди, Португалія); класичні унітарні. [255, с. 65]

Але державний устрій – не єдиний чинник взаємодії центральних та місцевих органів влади. На неї впливає й форма державного правління. Адже у президентській чи парламентській республіках особливості взаємодії органів влади будуть різними. Залежно від форми правління та політичного режиму різні моделі виконавчої влади виокремлює Г. Голосов. [54, с. 254-286]

Значущими є також історичний досвід, політична культура, етнорегіональна структура, стан партійної системи. Вагомим є й особистісний чинник.

Вибір країн обумовлювався близькими до України параметрами політичних систем – формою правління, державного устрою, історичним досвідом, розмірами території тощо. Серед країн ЄС були обрані Франція та Польща. Це було пов'язано з інтенсивними в них в останні десятиліття реформами регіонального управління. Досвід французької політичної системи значно вплинув на розбудову держави в Україні та інших пострадянських країнах. Польща, на думку дослідників, ця країна є взірцем адміністративних перетворень у Центральній та Східній Європі. [202]

Серед пострадянських країн було обрано Росію, Білорусь, Молдову та Грузію. Це найближчі геополітичні сусіди України. Враховуючи тривале співіснування у СРСР, схожими були стартові позиції країн, що обумовило схожість етапів адміністративних реформ.

2.1. Європейський досвід взаємодії органів влади (Франція, Польща)

Попри значний масив літератури щодо розвитку політсистем Франції та Польщі (Ж.-Л. Бьоф, Я. Гонцяж, Е. Домороцька, І. Жуковський, Г. Зеленько, М. Кулеша, М. Маньян, Л. Прокопенко, Є. Регульський, О. Стойко, А. Ткачук та ін.), низка чинників обумовлює нові дослідження, зокрема, менша увага, що приділялася взаємодії центральних та місцевих ОВВ, зв'язку реформ 1980-2000-х рр. з регіональною політикою у попередні періоди.

Еволюція моделі виконавчої влади Франції пов'язана з переходом від Четвертої до П'ятої Республіки. Конституція 1946 р. [466] визначала Президента главою держави, але він був політично слабкою фігурою. Хоча він висував кандидатуру Прем'єра, уряд мав отримати вотум довіри депутатів. Устрій П'ятої Республіки віддзеркалив ідеї Ш. де Голля, прихильника сильної президентської влади. Але він бачив у Президенті «арбітра нації» та відстоював підзвітність уряду перед парламентом. Логічно, що у Конституції 1958 р. [470] Президент не визначений главою виконавчої влади, але його повноваження включають призначення Прем'єра та, за поданням останнього, міністрів, призначення інших цивільних та військових осіб, включно префектів – представників держави в адміністративно-територіальних одиницях (АТО) тощо. У 1962 р. було встановлено, що Президент обирається населенням.

Еволюціонувала й модель уряду, який у 1946-1958 рр. очолював виконавчу владу, але був залежним від парламенту. За 12 років змінилось більше 20 урядів. Конституція 1958 р. стабілізувала ситуацію. Нині уряд призначається Президентом без парламенту, але він може оголосити уряду вотум недовіри. Тому Президент не може ігнорувати партійні розклади.

Структура уряду визначається при його формуванні. Після прискорення

регіональних реформ було створене Міністерство держслужби, державної реформи та децентралізації. Впливовими є міністри закордонних справ, оборони, юстиції, внутрішніх справ. У МВС широкі повноваження. Так, йому підпорядковуються префекти, воно вносить пропозиції про коригування регіональних реформ. Саме за пропозиціями МВС у 2003 р. було зафіксоване Конституційне право територіальних колективів видавати нормативні акти. [471] Питаннями регіональної політики опікуються й інші міністерства.

На центральному рівні діють й інші органи, причетні до регіональної політики. У 1963 р. було створено агентство з регіональної політики, яке відповідало за регіональні аспекти планів розвитку народного господарства та створило Спеціальний фонд для планування регіонального розвитку.

Хоча держслужба департизована, на взаємодію ОВВ впливає, зокрема, партійна система. Останнім часом дослідники зробили висновок, що Франція перейшла до двопартійності. Але ця теза сумнівна. По-перше, радикальний Національний фронт забирає від правих демократів протестний електорат. За тотальної перемоги соціалістів у 2012 р. голісти можуть втратити монополію, якщо не знайдуть заміну Ж. Шираку та Н. Саркозі. Інше питання, куди підуть виборці – до Нацфронту або посиляться інші демократичні праві? По-друге, протиріччя у соціалістів посилюють лівіші партії, що можуть виконати ту саму роль, що й Нацфронт.

Ця ситуація потребує сильного Президента. «Співжиття» Президента та уряду є тупіком. «Подвійний центр» породжує суперечності, що призводить до криз та радикалізму. Але модель сильного Президента теж загрожує зростанням радикалізму та амбіцій. Виходить замкнене коло. Пошук шляхів його розриву наводить на проблему змін у регіональному управлінні.

Польща була свідком багатьох актів, що регламентували взаємодію ОВВ. У міжвоєнний період це були Мала Конституція 1919 р., конституції 1921 р. [477] та 1935 р. [472], після Другої світової війни – Мала Конституція 1947 р. та Конституція 1952 р. [162] У сучасний період функціонування влади регламентувалось Малою Конституцією 1992 р. та Конституцією 1997 р. [468]

Конституція 1921 р. дала значні повноваження Сейму, що обирав Президента, затверджував уряд. Уряди часто змінювалися. Конституція 1935 р. змінила форму правління. Тепер Президент призначав Прем'єра, міністрів, суддів, членів Держтрибуналу, голів Верховного суду, Верховної контрольної палати, здійснював керівництво збройними силами, міг розпустити Сейм та відправити у відставку уряд.

У 1947 р. було реанімовано інститут Президента, але ним за посадою був Голова Держради, створюваної Сеймом. Уряд теж формувався Сеймом. Механізмом взаємодії була Польська об'єднана робоча партія. Поступово вона зміцнила становище, наслідком чого стала нова Конституція. Посада Президента була скасована. Голова Держради подавав кандидатури Прем'єра та міністрів, яких призначав Сейм.

Після краху соціалізму було відновлено посаду Президента, що обирався парламентом, а з 1990 р. – населенням. Виконавчу владу здійснюють Президент та уряд. Президент – гарант безперервності влади. Але його повноваження обмежені. Так, усі призначення він здійснює за поданням Прем'єра, його акти контрасигнуються останнім.

Уряд – Рада Міністрів – проводить внутрішню та зовнішню політику, охороняє інтереси Державного Скарбу, схвалює проект держбюджету та керує його виконанням, забезпечує громадський порядок тощо. Хоча Прем'єр та міністри призначаються Президентом, уряд має отримати вотум довіри Сейму. Якщо Сейм не робить цього, він сам формує уряд. Якщо ж і цього він не робить, Президент призначає уряд та пропонує Сеймові висловити вотум довіри. При незгоді Сейму Президент розпускає його та призначає вибори. Сейм може висловити уряду вотум недовіри, запропонувавши кандидата в прем'єри.

Партійна система Польщі плюралістична. Жодна партія у 1990-2000-х рр. не отримувала абсолютну більшість мандатів, а уряди були коаліційними. Політичні засади їх діяльності викладені у програмах, які прем'єри подають до

Сейму при призначенні. З 2007 р. при владі коаліція на чолі з ліберальною «Громадянською платформою». Її представник є нині також Президентом.

Політплюралізм визначив особливості реформ центрального уряду. Вони були спрямовані, зокрема, на зростання його ролі у визначенні політики, розмежування політичних та адміністративних функцій органів. [337]

Закони визначають не назви міністерств, а функції управління. Тож Прем'єр, враховуючи інтереси партій коаліції, варіює склад уряду. Якщо в попередньому уряді питання місцевої публічної адміністрації входили до відання Міністерства внутрішніх справ та адміністрації, то нині це Міністерство адміністрації та інформатизації.

Запроваджено посади генеральних директорів центральних та регіональних ОВВ. Вони відповідають за адміністративні функції. Водночас створені політичні кабінети урядовців, що включають держсекретарів (часто представляють іншу партію, ніж міністр), політичні комітети радників, що розробляють принципи політики. Усі вони йдуть у відставку з урядом.

Отже, модель центральних органів пройшла шлях реформ, пов'язаний зі змінами режиму – від авторитарного, як виходу з початкової нестабільності, до післявоєнного формально демократичного і фактично авторитарного, далі – до сучасного демократичного. На відміну від Франції, традиції політики трансформують нині Польщу у парламентсько-президентську республіку.

Місцеве управління Франції – зразок континентальної моделі, що поєднує держуправління та самоврядування. Модель влади зумовлюється адміністративно-територіальним устроєм (АТУ). Нижчий рівень – комуни. Виконавчу владу здійснюють мери та їх заступники, що обираються муніципальною радою. Але мер є її представником держави. Він реєструє акти цивільного стану, публікує закони, забезпечує дотримання порядку, проведення виборів, видає свідоцтва та ліцензії тощо. Виконуючи функції держави, мер здебільшого підпорядковується префекту департаменту, тобто по лінії МВС. За його поданням міністр може зупинити повноваження мера та ініціювати його відставку, рішення про що приймається Радою Міністрів (за

підписом Президента). Якщо уряд розпускає муніципальну раду, префект створює комісію з управління комуною.

Наступна ланка – департамент. У континентальній Франції їх 96. Орган самоврядування – генеральна рада. Виконавча влада включає 3 складові. По-перше, голову ради, який є її виконавчим органом. Він відає доходами та витратами, керує службами департаменту, управляє майном, здійснює поліційні повноваження. Йому може делегуватися керівництво деконцентрованими службами (підрозділи центральних ОВВ), які (напр., дирекції з дорожніх питань) є другим елементом виконавчої влади.

Третя складова – префекти. У 1964 р. їм було передане управління департаментськими службами. До 1982 р. префектури виконували повноваження виконавчої влади та здійснювали контроль над законністю та доцільністю рішень виборних органів департаментів та комун. У 1982 р. їх повноваження були скорочені. Частина була передана головам генеральних рад. Інколи вважають, що повноваження префекта скоротились до контрольних. Це не відповідає дійсності. За префектом лишилось, зокрема, керівництво деконцентрованими службами. У департаменті він представляє уряд та міністрів, розпоряджається держвитратами, управляє держмайном. Призначається він Радою Міністрів. Префектура включає управління з регламентації, державних заходів, у справах децентралізації тощо.

Вища ланка АТУ – регіон. Він включає кілька департаментів. Фактично регіони були створені у 1960-х рр., коли були введені посади префектів регіонів. У 1969 р. Президент виніс на референдум план введення виборних органів регіонів, але французи не підтримало його. Тому у законі 1972 р. регіони були названі округами адміністративної дії. Органами виконавчої влади були префекти та деконцентровані служби. Компетенція регіонів включала питання розвитку економіки (5-річні плани), території, транспорту, освіти (ліцеї, університети), культури, охорону здоров'я, допомогу комунам та департаментам. Регіональні плани економічного розвитку були складовою

національних планів. Їх розробка здійснювалася під керівництвом Генерального комісаріату планування та міжміністерського комітету.

У 1980-х рр. були введені виборні регіональні ради. Їх виконавчими органами є голови рад. Вони відповідальні за розробку проекту бюджету, його виконання, керують службами тощо. Продовжують діяти деконцентровані служби та префекти. Повноваження префектів регіонів схожі з префектами департаментів, як і система призначення.

АТУ Франції включає й округи. Це складові департаментів, що не є юридичними особами. Вони пов'язують префектів та комуни. Управляються супрефектами, яким префекти можуть передавати частину влади.

Отже, регіональні реформи у Франції здійснювалися й раніше. Але етапу, що розпочався у 1982 р., властиві передача повноважень органам самоврядування, створення їх виконавчих органів. Це й є шлях розв'язання проблем політичної системи Франції. Він відповідає європейським принципам – розвиток громадянського суспільства, субсидіарність тощо. В цьому контексті ідеї Президента України щодо реформування регіонального управління слухні. Але Україна відрізняється від Франції, яка до інтенсифікації регіональних реформ пройшла століття уніфікації.

Реформи місцевого управління Франції не є лише децентралізаційними. Про це свідчать, по-перше, інституціоналізація регіонів, що виходить за межі проблеми централізація/децентралізація. По-друге, повноваження не лише закріплювались за самоврядуванням, а й делегувались. Тому, за даними експертів, трансферти з держбюджету самоврядуванню зросли в кілька разів. [18] Лише у 2004 р. був встановлений мінімальний рівень місцевих надходжень у місцевих бюджетах. По-третє, реформування місцевого держуправління. Це підвищує відповідальність його суб'єктів. Тому водночас здійснювалася реформа держслужби. Запоруками її були контроль Президента, система адміністративної юстиції, а також національні традиції служби. [30] Важливість цих передумов підтверджується й недоліками реформ. Так, вважається, що вони призвели до зростання корупції на місцях. [130] Саме це

змусило МВС у 2000-х рр. втричі скоротити фінансування місцевої поліції та розширити повноваження центральної. [41, с. 20]

У Польщі теж прийнята континентальна модель управління. Історично склалася 3-ланкова система АТУ: гміна (нині 2479) – повіт (379) – воєводство (16). У міжвоєнний період переважав вплив державних органів. Воєвода представляв уряд, координував діяльність місцевих підрозділів центральних ОВВ, забезпечував порядок, здійснював нагляд над самоврядуванням повітів та гмін. Призначався він Президентом за поданням уряду. Його начальником був глава МВС, який призначав глав департаментів адміністрації воєводи (за поданням воєводи). Але воєвода підпорядковувався й іншим міністрам. Нижчий рівень адміністрації складали повітові староства. Старости призначались міністром та підпорядковувались воєводам.

За соціалізму була прийнята радянська модель. Виборні народні ради гмін, міст, повітів та воєводств були органами держави та самоврядування трудящих. У 1975 р. був ліквідований повітовий рівень, а кількість воєводств збільшена до 49. Нині ця реформа критикується. На нашу думку, її слід оцінювати в контексті тодішніх процесів. Незадовго до того було змінено керівництво ПОРП. В ході реформи центр позбавився конкуренції регіональних еліт, сформованих за попереднього керівництва. Це давало шанс оновити управління, зменшити дистанцію між центром та громадами. Але реформа не була продумана до кінця. Керувати 49 регіонами було складно, що робило управління неефективним та витратним. Недарма одразу виникли міжвоєводські регіони, на рівні яких не було представницьких органів, але які відігравали важливу роль в економічному плануванні.

Отримавши владу, антикомуністичні сили почали регіональні реформи. Це диктувалось й європейськими принципами: розбудова громадянського суспільства, субсидіарність, відкритість, гнучкість. [455] Було ухвалено закон про самоврядування у гмінах. [473] Їх компетенція включає благоустрій території, розпорядження землею, охорону навколишнього середовища, водне господарство, місцевий транспорт, охорону здоров'я, соціальну допомогу,

будівництво, початкову освіту тощо. Орган самоврядування – рада, її виконавчий орган – правління на чолі з війтом (сільські гміни), бурмістром (міські), президентом (100 тис. мешканців).

Далі реформування загальмувалося. Лише через 8 років ухвалили закони про інші рівні АТУ та регламентовано діяльність місцевих ОВВ. [476] На думку Є. Регульського, причинами були руйнування єдності «Солідарності», що нівелювало ключову умову реформи – політичну волю керівництва держави [343], протидія профспілок, вчителів тощо. На нашу думку, свою роль зіграло й те, що, хоча реформа 1975 р. «перетасувала» еліти, за 15-20 років відбулось їх зміцнення. Вони були незацікавлені у змінах.

Але уряд домігся продовження реформи. На повіт [474] були покладені завдання, що виходили за межі компетенції гмін. Органом самоврядування є рада, її виконавчий орган – правління. Староста, що очолює його, забезпечує розробку та виконання бюджету, призначає керівників інспекцій та служб (останніх – за погодженням з воєводою). До адміністрації входять, зокрема, служби поліції, пожежної охорони, інспекції санітарно-епідеміологічна, ветеринарна, будівельного нагляду.

Увага до місцевого самоврядування при вивченні взаємодії ОВВ Польщі пов'язана з тим, що органи самоврядування можуть виконувати державні завдання. Їх покладання здійснюється законами та угодами з органами урядової адміністрації, наприклад, воєводами. Це зумовлює й джерела фінансування самоврядування. Крім власних надходжень, воно включає держасигнування на виконання власних функцій та функцій держуправління. У фінансовій сфері вбачають один з недоліків реформи, адже у структурі місцевих бюджетів держасигнування складають 50-85%. Причиною вважають те, що при передачі у комунальну власність майно було передане гмінам, натомість повіти та воєводства мають лише відрахування від податків. Тому джерела виконання їх функцій недостатні. [53, с. 43] Це зумовлює стимулювання об'єднань гмін та союзів повітів.

Компетенція воєводського рівня самоврядування включає економічний

розвиток, розвиток територій, освіти (вища, середня спеціальна, професійна), культури, охорони здоров'я (спеціалізовані заклади, швидка допомога), природокористування тощо. [475] Органом самоврядування є сеймик, який обирається населенням та обирає правління на чолі з маршалком. Сеймик ухвалює програму розвитку воєводства.

Модель місцевих органів державної влади включає, по-перше, воєводу. Він є представником уряду, керівником т.зв. об'єднаної адміністрації, органом вищого щабля адміністративного провадження, представником Держскарбниці. Призначається урядом за поданням уповноваженого міністра (наразі це міністр адміністрації та інформатизації) на час повноважень діючого уряду. Йде у відставку разом з урядом. Наразі серед 16 воєвод 14 представляють «Громадянську платформу», ще 2 – її союзника по урядовій коаліції (Селянську партію).

Прем'єр здійснює нагляд за воєводами за критеріями відповідності дій законам та політиці уряду, доцільність, сумлінність, господарність. Прем'єр може скасувати розпорядження воєводи, інших органів адміністрації.

Місцева адміністрація поділяється на об'єднану та необ'єднану. До першої належать комендатура поліції, пожежної охорони, управління освіти, охорони пам'яток, інспекції охорони рослин, охорони навколишнього середовища, буднагляду, ветеринарна, торгівельна та фармацевтична тощо. Вони підпорядковуються воєводі та міністрам. Їх керівники призначаються воєводою, а деякі (пожежної охорони) – за його згодою.

«Політичним офісом» воєводи є колегія. До неї входять віце-воєводи, гендиректор адміністрації, начальник поліції, пожежної охорони тощо.

До необ'єднаної адміністрації належать: керівники податкових служб, командувачі військовими округами, керівники військкоматів, казначейських управлінь, пробірних палат, гірничих управлінь, регіональних дирекцій державних лісів, водногосподарчих, митних, морських, статистичних управлінь, інспекцій фінконтролю, морського та річкового судноплавства, прикордонної охорони, санітарні інспектори, ветеринарні лікарі тощо. Вони

підпорядковуюються центральним органам влади. Але це не означає, що з воєводами вони не пов'язані. Їх призначення здійснюється за пропозицією або за погодженням з воєводою. Вони узгоджують з воєводою проекти актів, подають йому інформацію про діяльність тощо. Міністр, якому орган необ'єднаної адміністрації підпорядковується, може зупинити дію наказу воєводи та звернутися до Прем'єра для розв'язання суперечки. Ці органи можуть діяти й на повітовому рівні. Тоді вони співпрацюють зі старостами.

Відтак взаємодія центральних та місцевих ОВВ Польщі зумовлюється реалізацією державної політики у різних сферах. Її напрями розробляються центральними органами, але недооцінювати роль воєвод не варто. Вони не лише координують місцеві структури, а й інтегрують політики в різних сферах. Оскільки суб'єктами регіональної політики є не лише держоргани, воєводи є поєднувальною ланкою між центральною адміністрацією та самоврядуванням. Тому другим напрямом взаємодії центральних та місцевих ОВВ є реалізація контрольної функції. Контроль здійснюється за виконанням органами самоврядування власних, а також делегованих та доручених повноважень. В першому випадку предметом контролю є законність, у другому – також доцільність, сумлінність, господарність. Органи контролю – Голова Ради Міністрів та воєвода. Рішення органів самоврядування можуть визнаватися недійсними протягом 30 днів. Після цього орган контролю може лише подати позов до суду. Воєвода та уряд можуть зупинити функціонування рад та правлінь. Якщо виконком повіту неодноразово порушує закони, а рада не реагує на звернення воєводи з цього приводу, він може розпустити виконком та призначити особу, що виконує його функції. Прем'єр може зупинити роботу органів повіту (воєводства) та призначити за рекомендацією воєводи адміністратора (комісара). Уряд може рекомендувати Сейму розпустити раду повіту. Нагляд за союзами повітів покладається теж на воєводу. Їх реєстр веде уповноважений міністр. Інші міністри теж беруть участь у нагляді. Так, для укладення органами самоврядування міжнародних угод їх має узгодити глава МЗС. До міністра вони поступають через воєводу.

Отже, розвиток взаємодії центральних та місцевих ОБВ Франції та Польщі зумовлювали форма правління, політичний режим, адміністративно-територіальний устрій тощо. Тенденцією було скорочення присутності органів виконавчої влади на нижчих поверхах АТУ. Держава поступово передавала функції самоврядуванню, причому переважно шляхом делегування. Водночас сама держава концентрується на розробці загальної політики, її ресурсному забезпеченню, питаннях контролю. Це підвищує вагу політичних механізмів взаємодії, до яких належать принципи розвитку держави, програмні засади уряду, програмні положення партій тощо.

2.2. Взаємодія центральних та місцевих органів влади в унітарних пострадянських державах.

Особливості Білорусі ще в радянський час зумовили менш ешелоновану і «територіально прив'язану» бюрократію, її залежність від держави. У пострадянські роки це знижувало потенціал неолібералізму, сприяло централізації, зниження ролі партій, які не змогли скласти конкуренцію владним структурам. [363, с. 188]

Взаємодія ОБВ Молдови та Грузії визначалося невеликими розмірами території, питомою вагою сільського господарства, малочисельних поселень, регіональним сепаратизмом. Особливості Молдови – різні геополітичні впливи, соціокультурний розкол, значна роль неоліберальних реформ і політичних партій, Грузії – строката етнічна структура, наявність такої одиниці як край, що грає важливу роль в ідентифікації жителів [478, с. 14], контакти інтелігенції із Заходом.

Згідно з Конституцією 1994 р. [163], форма правління в Білорусі була сумішшю радянської, парламентської і президентської республік. Поряд з сильним Президентом як главою держави і виконавчої влади, були закладені і противаги, наприклад, надання парламентом згоди на призначення Прем'єра, його заступників, ключових міністрів. Після обрання Президента «правила гри» змінилися. Нова редакція

Конституції [164] відмінила його статус глави виконавчої влади, але його повноваження зросли. Він забезпечує взаємодію органів влади, здійснює посередництво між ними. Його повноваження включають призначення Прем'єра (за згодою нижньої палати), інших членів Ради Міністрів, голів республіканських органів держуправління, ухвалення рішення про відставку Ради міністрів і його членів, контроль за місцевим управлінням. Модель його влади не можна уявити без Адміністрації Президента. Президент наділив її статусом держоргану, що забезпечує кадрову політику та координує діяльність органів влади. [284]

До системи ОВВ входять Рада міністрів, республіканські органи держуправління (і їх територіальні органи), держорганізації, місцеві виконавчо-розпорядчі органи (виконкоми). Керує урядом Прем'єр, але його відставка не спричиняє відставку уряду.

Конституція Молдови була прийнята в 1994 р., але згодом двічі змінювалася. Поправки 2000 р. перетворили її на парламентську республіку. [165] Але роль Президента в частині взаємодії з ОВВ неоднозначна. З одного боку, його повноваження формальні. Але за певних умов внесення ним кандидатури Прем'єра і призначення уряду стає істотним. Так було у 2001-2008 рр., коли Президент очолював правлячу партію (ПКРМ) і визначав діяльність ОВВ.

Уряд забезпечує реалізацію державної політики, визначає функції центральних ОВВ. Структура центрального управління включає міністерства та інші органи. У 2009 р. була створена Держканцелярія. Вона виступає органом публічного управління в сферах держслужби, євроінтеграції, реінтеграції, децентралізації, деконцентрації. [315]

Стратегічними документами держполітики є концепції та стратегії. Ключова ідея Національної стратегії на період до 2020 р. – вичерпаність моделі зростання, заснованої на грошових переказах, і перехід до моделі, що базується на інвестиціях, розвитку експорту. [221]

Взаємодія ОВВ визначається партійними відносинами. У 2001-2008 рр..

більшість у парламенті була у ПКРМ, але Прем'єром був безпартійний, в економіці проводилися неоліберальні реформи, у зовнішній політиці – курс на євроінтеграцію. З 2009 р. уряд формує альянс антикомуністичних партій. Його програма передбачає реформування центрального управління, зокрема ліквідацію малоефективних органів, програмування стратегічного розвитку міністерств,

Конституція Грузії 1995 р. [161] заклала модель президентської республіки. Президент був главою держави і виконавчої влади. Був відсутній пост Прем'єра. Але міністрів Президент призначав за згодою парламенту. Після революції 2003 р. була введена президентсько-парламентська республіка. Вищим ОВВ став Кабінет Міністрів, відповідальний перед Президентом та парламентом. Реальна вага Президента, як і в Білорусі, не зменшилась. Він спрямовує та здійснює внутрішню та зовнішню політику, може скасовувати акти Кабміну, центральних ОВВ, головувати на засіданнях КМ. Також він може видавати декрети з податкових і бюджетних питань.

Була реформована система центральних ОВВ. Замість ОВВ, що не входили до міністерств, були створені субагентства в їх підпорядкуванні. Міністерства виконують завдання, покладені законом, КМ і Прем'єром. Їх територіальні органи створюються і ліквіднуються Урядом.

Реформа була наслідком поділу влади в тріумвіраті революції, зокрема, М. Саакашвілі став Президентом, З. Жванія – главою Кабміну. Ряд експертів вважає, що Прем'єр не мав політичної ваги. [478, с. 14] Але так було не завжди. З. Жванія був сильним політиком. Та й зараз позиція Президента послаблюється, якщо парламент опозиційний до нього. До 2012 р. цього не спостерігалось, але в 2012 р. на парламентських виборах перемогла опозиція, якій Президент дав карт-бланш на формування КМ.

Після 2003 р. в Грузії активно проводилися реформи в частині зниження ролі держави в економіці (приватизація, дерегулювання), реконфігурації держуправління (скорочення чиновників, реформа правоохоронних органів тощо), боротьби зі злочинністю. [10] Зміни відбулися в кадровій політиці.

Було звільнено багато чиновників колишнього режиму і призначені особи, які навчалися в закордонних університетах і / або працювали у великих компаніях. Але в період після призначення в 2012 р. Прем'єром І. Мерабішвілі, колишнього глави МДБ і МВС, і до парламентських виборів зросла роль силовиків.

Зміни до Конституції 2010 р. ввела парламентсько-президентську республіку. [160] Вони наберуть чинності у 2013 р. після виборів нового Президента. Нинішній не зможе на них балотуватися. Аналітики вважали, що він стане Прем'єром. Але після жовтневих 2012 р. виборів до парламенту багато чого в цій сфері змінилося.

Отже, після 2003 р. Президент зберіг контроль над ОВВ, але позбувся частини відповідальності, яка лягла на КМ. Це схоже з Україною 1990-х рр. і, частково, Молдовою 2001-2008 рр., але відрізняється від Білорусі. Очевидно, такий розподіл повноважень і відповідальності властивий при соціокультурному розколі, властивому Грузії, Україні та Молдові. Але його наслідки відрізняються. Теоретично це сприяє частим змінам урядів, що було в Грузії і Україні. Але в Молдові кабінет був стабільним. Очевидно, залежність змін кабінетів від такого розподілу повноважень і відповідальності властива президентсько-парламентській республіці і менше – парламентській. Ступінь цієї залежності може визначатися відносинами партій та влади. В Україні парламент був багатопартійним, а Президент не входив в жодну з партій. У Грузії Президент також особисто не очолював пропрезидентську партію. У Молдові ж він безпосередньо керував правлячою партією.

Законодавство Білорусі під місцевим управлінням увазі організацію і діяльність виконкомів щодо вирішення питань місцевого значення виходячи з інтересів держави і громадян. [88] Виконкоми поділяються на 3 рівня (обласний; базовий – райони і міста обласного підпорядкування; первинний – міста районного підпорядкування, села, селища). На рівні районів у містах можуть створюватися місцеві адміністрації.

Облвиконкоми (ОВК) підзвітні та підконтрольні Президенту і Раді

міністрів, виконкоми базового та первинного рівнів, адміністрації – Президенту і виконкомам вищого рівня. Голови виконкомів призначаються Президентом (адміністрацій – у встановленому ним порядку) і затверджуються Радами. Рада може відхилити кандидатуру, але після другого відхилення рішення Президента остаточно.

До компетенції виконкомів входять розробка і виконання бюджетів, програм розвитку, розпорядження комунальною власністю, природними ресурсами, забезпечення держстандартів соцзабезпечення, розробка містобудівних проектів. ОВК встановлюють ціни.

Рішення виконкомів можуть бути скасовані Президентом, урядом (щодо ОВК), виконкомами вищого рівня, а також Радами.

Рада міністрів керує виконкомами та контролює їх діяльність, регулює їх взаємодію з республіканськими органами держуправління. Підрозділи ОВК одночасно підпорядковуються республіканським органам, інших виконкомів – підрозділам виконкомів вищого рівня. Голова ОВК за погодженням з республіканськими органами призначає глав підрозділів, погоджує кандидатури глав інспекцій Міністерства з податків і зборів, МНС, управлінь внутрішніх справ, ДАІ.

Кадрова політика підконтрольна Президентові і його Адміністрації. Її пріоритет – стабільність діяльності апарату. [403] Але стабільність не означає незмінності. З 6 глав ОВК, які займали посади у липні 2012 р., 4 до того були заступниками Прем'єра або міністрами, 3 – главами виконкомів різних рівнів. До держслужби 3 очолювали сільхозструктури, 1 – промпідприємство 1 – університет. В одному з виступів Президент заявив, що країна уникнула клановості у владі. [135] Але в органах, де є більша стабільність кадрів, клановість відчувається, наприклад МВС. [136]

Принципами державної політики на сайті Президента названі планомірність, послідовність, наступність. [52] Її напрями регулюються парламентом. Важливі держпрограми затверджуються Президентом. [326; 402] Також важливу роль відіграють послання Президента парламенту.

Щодо регіональної політики, то, хоча Президент раніше затвердив ряд програм регіонального розвитку, в цілому регіональна політика сьогодні концептуально не визначена.

Політичні засади взаємодії ОБВ еволюціонували після початку кризи в 2008 р. Централізований режим не виробив адаптивних механізмів. Це зумовило постановку Президентом у Посланні 2012 р. нових завдань перед ОБВ, що включали модернізацію економіки (зокрема, державно-приватне партнерство), залучення інвестицій, зростання експорту тощо. [288] Але викликає сумнів можливість їх успішного вирішення при збереженні базових принципів режиму. Без фондового ринку, розвитку економіки ці доручення можуть стати лише засобом ротації кадрів. Тому останнім часом влада декларують і системні зміни. У тому ж Посланні Президента сказано про посилення ролі партій. У липні 2012 р. він видав Указ про порядок введення держвласності в економічний оборот. [404] Та й у програмі уряду декларуються перехід до ринкового регулювання, зниження ролі держави в економіці, підвищення ролі місцевого управління та самоврядування. [316]

Молдова у 1998р. ліквідувала радянський районний адміністративно-територіальний устрій (АТУ) та ввела повітовий поділ [89], але ПКРМ у 2001р. повернула райони. 1-й рівень АТУ складають міста і села, 2-й – райони. Деякі міста мають статус муніципій і не входять до районів. На сьогодні Молдова складається з 32 районів і 5 муніципій. Гагаузія і Лівобережжя мають статус адміністративно-територіальних утворень.

Центральні органи публічного управління (ОПУ) діють в регіонах через деконцентровані служби. Їх діяльність координує Держканцелярія через територіальні бюро.

Законодавство визначає місцеве управління як сукупність місцевих органів влади, створених для захисту інтересів населення. [90] Воно здійснюється на засадах автономії, децентралізації, виборності. Його здійснюють ради, примари (обираються жителями сіл і міст) і голови районів (обираються райрадами). Закон санкціонує делегування їм повноважень

центрального ОПУ. Працівники апарату місцевих ОПУ є держслужбовцями.

Уряд координує і контролює місцеві ОПУ, керує разом з ними об'єктами державного значення. [93] З 2009 р. законність рішень місцевих ОПУ контролює Держканцелярія. Щодо делегованих повноважень здійснюється контроль доцільності. Його суб'єкти – уряд і центральні ОПУ (через неконцентровані служби), що можуть скасовувати або змінювати акти, які підлягають контролю.

Відносини між урядом, центральними та місцевими ОПУ визначаються урядовими програмами. Програма нинішнього кабінету передбачає впровадження європейських практик децентралізації та деконцентрації, зміцнення автономії місцевих органів, консолідацію адміністративно-територіальних одиниць (АТО), прийняття Національної та секторальних стратегій децентралізації тощо. [334]

За розробку і реалізацію політики адміністративної децентралізації відповідає Держканцелярія. [91] Закон регламентує політику регіонального розвитку. [92] Уряд стверджує її стратегію на 7 років і оперативні плани на 3 роки. Уповноважений орган – Міністерство будівництва та регіонального розвитку. Регіональні ради реалізують політику на місцях. До них входять глави районів, примарії, представники приватного сектору. Рада затверджує регіональну стратегію. Конкретні проекти фінансуються Національним фондом регіонального розвитку.

Все це не означає, що у взаємодії ОПУ немає проблем. У Нацстратегії децентралізації відзначаються системні факти втручання центральних органів в місцеве управління, бюджетна залежність органів нижчого рівня та інші проблеми. [94] Одну з головних причин стратегія вбачає у фінансово-економічній слабкості АТО 1 рівня. Водночас на червневому 2012 р. засіданні Конгресу місцевої публічної адміністрації причиною відсутності належного діалогу між центром і регіонами, між місцевими ОПУ 1 і 2 рівнів була названа міжпартійна боротьба. [327]

АТУ Грузії до середини 2000-х рр. складався з трьох рівнів. Верхній – автономні республіки, Тбілісі та 9 країв. Управління останніми не було регламентовано законом. «Явочним порядком» Президент призначав їх губернаторів. Узаконила цей інститут редакція Конституції 2004 р. Зараз губернаторів призначає Президент після консультацій з Прем'єром. У 2010 р. було встановлено, що з 2013 р. їх буде призначати уряд.

Нижній рівень АТУ – села, селища, містечка. Їх доходи часто не забезпечують виконання завдань самоврядування. Середній рівень утворювали райони і міста, що не входили до районів. Вищими їх посадовими особами були гамгебелі і мери, виконавчими органами рад – офіси мерів і гамгеоби. Але останні мали статус і держорганів. Призначалися мери та гамгебелі Президентом, перед ним вони були підзвітні. У районах діють тероргани міністерств і субагентств.

У 2005-2006 рр. АТУ був реформований. Статус самоврядних одиниць був залишений за: містами, які не входили до районів, колишніми районами, які отримали назву муніципалітетів, і ще 4 громадами. По суті поселення були примусово об'єднані.

Регіональну політику координує уряд. Уповноважений орган – Міністерство регіонального розвитку та інфраструктури. У 2010 р. Уряд затвердив держстратегію регіонального розвитку до 2017 рр.. Її мета – розвиток умов для економічного розвитку регіонів. Серед базових принципів – деконцентрація та децентралізація влади. Розробку регіональних стратегій забезпечують губернатори. Міністерство на їх основі розробляє план дій. Регіональні стратегії та план дій затверджує уряд. Губернатори координують впровадження регіональної стратегії, очолюють регіональні ради регіонального розвитку. Фінансова підтримка впровадження покладена на Фонд регіонального розвитку. Нагляд за ним забезпечує Міністерство.

Існують протиріччя між цілями регіональної політики та механізмами її здійснення. Наприклад, її реалізація вимагає посилення управлінської ролі центральних органів. Це виливається в політичні протиріччя, оскільки

учасниками політики регіонального розвитку є різні політичні сили. Виділяються кілька вузлових протиріч: місцеві органи сприймаються міністерствами як підлеглі [197]; закони часто приписують одну функцію різним органам; управлінці мають низьку кваліфікацію; суперечності в сфері міжетнічних відносин; спостерігалось до виборів 2012 р. зміщення акцентів у регіональній кадровій політиці в бік посилення ролі силовиків. [398] До виборів режим утримував ситуацію під контролем, про що свідчили результати місцевих виборів, на яких перемагав пропрезидентський «Єдиний національний рух».

Отже, вивчивши розвиток механізмів взаємодії центральних та місцевих ОБВ трьох пострадянських країн, можна дійти таких висновків. По-перше, поняття моделі центральних ОБВ, що впливає на їх взаємодію з місцевими ЗВ, і поняття форми правління взаємопов'язані. Президентсько-парламентська республіка призводить до поділу повноважень і відповідальності, хоча за певних умов це можливо і у парламентській республіці. По-друге, модель місцевих ОБВ залежить як від форми правління, так і від інших чинників – соціально-економічних, історичних, географічних тощо. На це впливає й співвідношення місцевого управління та самоврядування. У пострадянських умовах провести жорстку межу між ними і ліквідувати як явище інститут делегованих повноважень неможливо. Одна з причин – слабкий розвиток громадянського суспільства. В результаті модель місцевих ОБВ у всіх країнах нагадує французьку, континентальну, модель. По-третє, взаємодія центральних і місцевих ОБВ визначається як моделлю ОБВ, так і, в першу чергу, політичним режимом, партійною системою, характером регіональної політики. Схожою тенденцією у 1990-2000-і рр. була централізація влади. Але її дія наштовхнулася на зовнішні рамки. В одному випадку це був геополітичний вплив Євросоюзу, що сприяв децентралізації та деконцентрації, як у Грузії та Молдові, в іншому – економічна криза, як у Білорусі. Але і в цих випадках країни зіткнулися з проблемою політичної стабільності. Ефективні важелі стабілізації при широкому партійному плюралізмі вироблені не були.

По-четверте, адекватно пояснити особливості взаємодії центральних і місцевих ОВВ дозволяє саме теорія раціонального вибору.

2.3. Взаємодія органів влади в Російській Федерації

Аналізу взаємодії центральних та місцевих ОВВ РФ присвячено багато праць. Серед їх авторів політологи В. Ачкасов, В. Гельман, П. Панов, Р. Туровський та ін., представники інших наук Абдулатипов Р., Агапов А., Авакьян С., Умнова І., Лебедєв О., Мамут Л., Старілов Ю., Чепунов О. З цих питань були захищені дисертації В. Черепанова, Е. Шарафулліної, В. Чуракова, С. Махіної та ін.

Конституція РФ була ухвалена у 1993 р. Її ключові положення щодо взаємодії органів влади не змінилися. Але емпіричне спостереження свідчить, що насправді відносини між ними значно еволюціонували у 1990-2000-х рр.

Вагому роль у політичній системі РФ грає Президент. Конституція формально вивела його за межі виконавчої влади, але фактично він є її главою. За згодою Держдуми він призначає Прем'єра, визначає структуру Уряду, за поданням Прем'єра призначає заступників Прем'єра та міністрів, може головувати на засіданнях Уряду, керує органами з питань оборони, безпеки, внутрішніх справ, юстиції, закордонних справ, попередження надзвичайних ситуацій, приймає рішення про відставку уряду, скасовує акти Уряду.

Уряд очолює вертикаль виконавчої влади. Він забезпечує проведення єдиної фінансової, кредитної та грошової політики, політики в галузі культури, науки, освіти, охорони здоров'я, соцзабезпечення, екології; управляє федеральною власністю, здійснює заходи з забезпечення оборони, держбезпеки, реалізації зовнішньої політики, забезпечення законності, охорони власності та громадського порядку тощо. [443] Уряд керує

федеральними ОВВ, розподіляє функції між ними, призначає їх керівників, встановлює порядок створення та діяльності територіальних органів, здійснює контроль за ОВВ.

У 1990-х рр. взаємодії Президента та Уряду були властиві перехреснення повноважень, конкуруючі центри влади. [257] Розроблена за дорученням Президента Концепція адміністративної реформи не була реалізована. Найсуттєвіше взаємодія Президента та Уряду змінилася після обрання у 2000 р. нового Президента.

Пріоритетами реформування органів влади були визначені обмеження втручання держави в економіку; виключення дублювання функцій ОВВ; розмежування повноважень між ОВВ РФ та її суб'єктів тощо. [406] Реформа федеральних ОВВ була проведена у 2004 р. [409] Крім скорочення органів, зокрема міністерств (з 18 до 9), можна виділити дві її складові. Міністерства та федеральні ОВВ були поділені на ті, якими керують Президент та Уряд. Система федеральних ОВВ була зроблена стрункішою. Вона скоротилася до 3 ланок. Було визначено, що міністерства розробляють державну політику та здійснюють нормативне регулювання, федеральні служби здійснюють повноваження з контролю та нагляду, агентства надають держпослуги, управляють держмайном та здійснюють правозастосовні функції, крім контролю та нагляду. Служби та агентства були підпорядковані міністерствам.

Серед недоліків реформи експерти називали недосягнення мети розподілу правовстановлювальних та контрольних функцій, гігантизм та монополізм деяких міністерств. На думку С. Перегудова, боротьба між «галузевиками» та «функціоналістами» свідчила, що жорсткої вертикалі так і не створено. [264]

Хоча Уряд прямо не залежить від парламентських виборів, відносини федеральних ОВВ залежать від партійної системи. Тенденцією її розвитку у 2000-х рр. було посилення впливу партії «Єдина Росія». Вона стала формою контролю федерального чиновництва.

Взаємодія між центральними та місцевими ОВВ визначається адміністративно-територіальним устроєм. Він включає республіки, краї (9),

області (46), міста федерального значення (2), автономну область (1) та автономні округи (4). Також РФ поділяється на 8 федеральних округів (до 2010 р. – 7), але вони не є суб'єктами РФ.

Конституція розмежовує предмети відання органів державної влади на три групи: виключні повноваження федерації, спільні повноваження федерації та суб'єктів РФ, виключні повноваження суб'єктів РФ. Дослідники вважають, що тлумачення предметів спільного відання РФ та суб'єктів РФ розширене. Частина предметів відання віднесена й до виключних повноважень федерації, й до предметів спільного відання. Водночас розмежування предметів відання здійснюється не Конституцією, а й, зокрема договорами РФ та її суб'єктів. Останні утворюють на своїй території органи державної влади.

В межах відання федерації та предметів спільного відання ОБВ РФ та суб'єктів РФ утворюють єдину систему виконавчої влади. Президент та Уряд забезпечують здійснення повноважень федеральної влади на всій території РФ. Президент може зупиняти дію актів ОБВ суб'єктів РФ. Він також використовує узгоджувальні процедури для розв'язання розбіжностей між органами РФ та її суб'єктів та між органами влади останніх.

З 1991 р. були введені представники Президента в регіонах для забезпечення єдності державної політики, ефективності взаємодії ОБВ РФ та суб'єктів РФ, координації діяльності територіальних органів федеральних органів. [408]

Дослідники неоднозначно оцінювали цей інститут. Новий Президент реорганізував його. Були створені федеральні округи та інститут представників у них. До їх функцій належали: координація діяльності федеральних ОБВ; організація взаємодії останніх з органами державної влади суб'єктів РФ та місцевого самоврядування, партіями; розробка програм соціально-економічного розвитку; узгодження кандидатур федеральних держслужбовців; контроль за виконанням законів, актів Президента та Уряду; узгодження проектів рішень федеральних органів, що торкаються інтересів округу та суб'єктів РФ тощо. [405] Але основним їх завданням спочатку було

скасування законів суб'єктів РФ, що суперечили Конституції. Дослідники вважають, що представники впоралися з ним. [444]

Уряд координує ОВВ суб'єктів РФ, здійснює контроль над ними. Але зупинити дію їх актів він не може. Уряд розв'язує суперечки між ОВВ суб'єктів РФ, направляє їм проекти рішень з питань спільного відання та розглядає їх пропозиції. З ними узгоджуються створення, ліквідація та реорганізація територіальних органів федеральних ОВВ (податкові інспекції, управління статистики тощо).

Щодо розвитку структури ОВВ суб'єктів РФ слід зазначити таке. У 1991 р. Президент ввів посади глав адміністрацій краю, області, автономних області та округу. Вони призначались Президентом, але кандидатури схвалювались регіональними радами. З 1995 р. вони обирались населенням.

Загальні принципи організації органів державної влади суб'єктів РФ були визначені федеральним законом у 1999 р. [442] Було введено поняття вищої посадової особи суб'єкта РФ. Її повноваження визначались законодавчим органом суб'єкта РФ, але мали відповідати федеральному закону. Пізніше вони були доповнені визначенням структури виконавчих органів, формуванням вищого ОВВ суб'єкта РФ, організацією взаємодії з федеральними ОВВ та їх територіальними органами, органами самоврядування тощо.

У 2004 р. був змінений механізм формування вищих посадових осіб. Віднині вони призначались Президентом, а законодавчі органи схвалювали запропоновані кандидатури.

При аналізі політичних засад взаємодії органів влади центру та регіонів РФ плідною є ідея П. Панова щодо розрізнення формальної та політичної централізації/децентралізації. Політична централізація залежить від політичної близькості влад різного рівня. Висока політична централізація дає змогу проводити формальну децентралізацію і навпаки. [253]

Розрізнення правового та політичного підходів проявляється й при періодизації відносин центру та регіонів. Політологи виокремлюють не менше

3 етапів. Найбільш продуктивною є періодизація Р. Туровського: 1991-1995 рр. (асиметричний федералізм); 1996-1999 рр. (від асиметричності намагалися відійти, виборність губернаторів); 2000-2004 рр. (урізання влади губернаторів, скасування їх виборності); з 2005 р. (адміністративна гіперцентралізація). [394]

Риса цієї періодизації полягає, зокрема, у датуванні періоду асиметричного федералізму. Під цим поняттям розуміють те, що розподіл повноважень розрізнявся в залежності від регіону, що закріплювалось у договорах РФ та її суб'єктів. Оскільки федеральний закон про розмежування предметів відання та повноважень був прийнятий у 1999 р., дослідники часто доводять період асиметричного федералізму до 1999 р. Р. Туровський же його кінець датує прийняттям Конституції, яка, хоча й визнала, що повноваження РФ та її суб'єктів можуть розмежовуватися договорами, все ж чітко розмежувала предмети відання.

Цьому сприяло усунення радикальної опозиції у 1993 р. Але перехід відразу до централізації був неможливий, враховуючи економічну кризу. Тому дії центру були спрямовані на те, щоб ввести децентралізацію у річище законодавства. У 1996 р. Президент затвердив Основні напрями регіональної політики. Першим завданням федеративної реформи визначалось забезпечення інтересів федерації та її єдності. [407] Хоча з грудня 1995 р. глави регіонів стали обиратися, центр розширював непрямі засоби впливу на них.

Але наприкінці 1990-х рр. заходи центру ще не призвели до суттєвих змін політичної ситуації у суб'єктах РФ. У регіонах склалися авторитарні режими. Дії органів влади суб'єктів РФ часто не відповідали Конституції та законам РФ. Існування цих режимів викликало невдоволення населення. Тому дії центру підтримувались громадською думкою. Але їх ефективність зростає лише після остаточного вирішення питання про владу в центрі.

Передумовою реформ стали обрання нового Президента та кампанії з виборів Думи. Так, у 2003 р. «Єдина Росія» отримала абсолютну більшість мандатів. Важливим кроком реформи стало введення виборів законодавчих зборів суб'єктів РФ за змішаною системою, а з 2007 р. – за пропорційною.

Оскільки брати участь у виборах могли лише федеральні партії, це був шлях до домінування «Єдиної Росії», яка стала механізмом контролю за главами суб'єктів РФ.

У 2004 р. була змінена система визначення губернаторів. З 2007 р. посилювалась тенденція просування до губернаторського корпусу «варягів». Критеріями оцінки губернаторів були політичний контроль над регіоном, мобілізація електорату, консолідація еліти, керованість, а саме включеність до федеральних клієнтських мереж та наявність патронів в центрі. [395, с. 79]

Оцінки реформ розходяться. Одні вважають, що в суб'єктах РФ з'явилися елементи незалежності від місцевої влади судових, правоохоронних органів [1], інші – що моноцентричний режим призвів до зниження ролі публічної сфери у політиці. [6] Останню тезу спростовує аналіз Н. Лапіної, яка стверджує, що ресурси глав регіонів не стали меншими – вони стали іншими. Нині ціниться спроможність домовлятися, укладати альянси з елітами. [189]

Інша справа, що реформа не вирішила усіх проблем. Серед закидів на її адресу слід назвати:

- не досягнуто чітких, прозорих та симетричних відносин між центром та регіонами, збережено систему «персоніфікованих обмінів». Однією з причин цього є збереження за «фасадом уніфікації» кросрегіональних розбіжностей; [253]

- збереження міжвідомчої конкуренції; [74]

- дублювання повноважень між структурами одного відомства різних рівнів, між федеральними, регіональними та муніципальними органами;

- збереження низької якості регіонального управління [49] тощо.

Ці недоліки не проявлялися, поки економічна ситуація була стабільною. Проблема загострилася з початком кризи. У 2008 р. вже 63% росіян схвалювали ідею повернення виборів губернаторів. [273] Призначувані губернатори могли стати ненадійною опорою в умовах кризи та акцій протесту [395, с. 87], які відбулись у 2011 р.

Передбачаючи це, центр з 2009 р. почав розробку нової реформи. Це дає

змогу почати з 2010-2011 рр. відлік нового етапу відносин між центром та регіонами. Найважливішим заходом стало повернення виборів губернаторів. [441] Незадовго до завершення повноважень Президент Д. Медведєв ініціював децентралізаційну реформу. Планувалось передати місцевим ОВВ близько 100 повноважень. [205] Але реформа не була реалізована, зокрема, через неузгодженість політичних позицій.

Отже, централізація/децентралізація державного управління не пов'язана жорстко з формою державного устрою. У федерації може здійснюватися жорстка централізація, як це було в Росії у 2000-х рр. Але нормативно-правові основи цього були закладені у 1990-х рр., зокрема у Конституції 1993 р. Перехід від нормативно-правового до організаційного етапу централізації був зумовлений розв'язанням питання про владу на федеральному рівні, створенням нової системи власності, відповідним формуванням нової соціальної структури та консолідацією суспільства. Важливе місце серед механізмів централізації посіло домінування пропрезидентської партії. Це створило вікно можливостей для децентралізації влади на початку 2010-х рр., коли гіперцентралізація почала негативно впливати на діяльність влади. Але партійно-гегемоністська система не забезпечує ефективної взаємодії влади з населенням. Тому загроза центробіжних процесів залишається, що гальмує регіональну реформу.

Висновки до Розділу 2

Проаналізувавши розвиток механізмів взаємодії центральних та місцевих органів влади у двох країнах Євросоюзу та чотирьох країнах на пострадянському просторі, ми можемо зробити наступні висновки.

1. Визначальними чинниками взаємодії центральних та місцевих органів влади є форма державного правління, форма державного устрою, адміністративно-територіальний устрій держави, політичний режим, особливості партійної системи, історичні особливості країни, персональний чинник. Серед історичних особливостей можна виокремити специфіку

історичного моменту, в який відбувалось заснування держави або який зумовив зміну конституційного ладу в країні.

2. Форма державного правління є визначальним чинником моделі центральних органів виконавчої влади як суб'єкта взаємодії з місцевими органами виконавчої влади. Більшість проаналізованих держав є так званими змішаними республіками – переважно президентсько-парламентськими. Деякі з них, а саме Польща, схильні до парламентсько-президентської республіки, деякі, як-от Білорусь – до президентської.

Хоча у проаналізованих президентсько-парламентських республіках Президент офіційно не має статусу глави виконавчої влади, він значною мірою визначає особливості зазначеної взаємодії не лише прямо, тобто маючи певні повноваження щодо призначення та керівництва органами виконавчої влади, а й через вплив на діяльність уряду та інших центральних органів виконавчої влади.

Президентсько-парламентській республіці властиві розподіл повноважень та відповідальності між Президентом та урядом у сфері керівництва місцевими органами виконавчої влади.

3. У Франції та Польщі загальною тенденцією ХХ-ХХІ ст. було скорочення присутності органів виконавчої влади на нижчих поверхах адміністративно-територіального устрою, поступова передача державних функцій органам місцевого самоврядування (переважно шляхом делегування). Це зумовлювало концентрацію самої держави на розробці загальної політики, її ресурсному забезпеченню, питаннях контролю за реалізацією органами самоврядування делегованих повноважень. Це в свою чергу підвищувало вагу політичних механізмів взаємодії органів виконавчої влади, серед яких виділяються принципи функціонування держави, програмні засади діяльності уряду, програмні положення партій тощо.

Водночас в певних історичних умовах дія цієї тенденції мала особливості. Так, у більш стабільній політичній системі Франції ця тенденція мала довгостроковий характер, незалежно від політичних сил, які очолювали

центральні органи виконавчої влади. Водночас реформування регіонального управління зумовлювало регіоналізацію та відповідну розбудову системи органів виконавчої влади на рівні регіонів, що не може бути оцінене в поняттях централізація/децентралізація.

Щодо Польщі, то радикальні зміни конституційного ладу у XX ст. зумовили хвилеподібний розвиток централізаційних та децентралізаційних реформ. Часто ці реформи зумовлювались не лише ідеологічними принципами, а кон'юнктурними міркуваннями політичної боротьби, як у випадку реформи 1975 р.

4. Щодо взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади пострадянських країн, можна дійти таких висновків. Модель місцевих органів залежить як від форми державного правління та державного устрою, так й інших чинників – соціально-економічних, історичних, географічних тощо. На це впливає й співвідношення місцевого управління та самоврядування. У пострадянських умовах провести жорстку межу між ними та ліквідувати інститут делегованих повноважень неможливо. Одна з причин – слабкий розвиток громадянського суспільства. В результаті модель місцевих органів виконавчої влади у всіх країнах нагадує французьку, континентальну, модель.

Взаємодія центральних та місцевих органів виконавчої влади визначається як моделлю органів виконавчої влади, так і, в першу чергу, політичним режимом, партійною системою, характером регіональної політики. Схожою тенденцією у 1990-2000-і рр. була централізація влади. Але її дія нашоувхнула на зовнішні рамки. В одному випадку це був геополітичний вплив Євросоюзу, що сприяв децентралізації та деконцентрації, як у Грузії та Молдові, в іншому – економічна криза, як у Росії та Білорусі. Але і в цих випадках країни зіткнулися з проблемою політичної стабільності. Ефективні важелі стабілізації при широкому партійному плюралізмі вироблені не були. Певне виключення представляє Росія, де процеси політичної централізації пішли далі інших країн і яка, відповідно, може собі дозволити експерименти на кшталт виборів керівників місцевих органів виконавчої влади (глав

суб'єктів федерації), хоча цей експеримент лише розпочинається, відтак робити остаточні висновки зарано. На певному етапі здавалось, що аналогічна ситуація складається й у Грузії, але результати парламентських виборів 2012 р. засвідчили, що в цій країні політичні процеси відбуваються зовсім за іншим сценарієм.

РОЗДІЛ 3. ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАМИ УКРАЇНИ

3.1. Циклічна модель розвитку системи управління регіонами України

Перш ніж приступити до аналізу, необхідно зробити методологічне зауваження. Ми розглядаємо становлення держави, зокрема системи адміністративного управління її територіями, як наслідок завоювання. Останнє не варто трактувати лише як військову агресію. Його слід аналізувати як нав'язування соціальних порядків, тобто як завоювання соціального простору. Таке нав'язування необов'язково супроводжується фізичним примусом, воно може відбуватися також через укладення угод. Як писала О. Єфименко, «сила завжди знаходить собі виправдання в праві». По-друге, завоювання соціального простору може здійснюватися не лише зовнішньою потугою. Воно так само може здійснюватися якоюсь соціальною групою, яка є частиною суспільства.

Давньоруська держава постала внаслідок завоювання Східної Європи Рюриковичами. Спочатку варяги тримали населення в покорі завдяки військовій силі, що виражалося в нерегулярних набігах та збиранні данини. Лише княгиня Ольга здійснила одні з перших заходів щодо впорядкування системи управління, зокрема податкову та судову реформи. [144, с. 153] Однак найсуттєвіші кроки зробили Володимир та Ярослав. Маючи багато синів, вони посадили більшість з них князувати на окремі землі. Сини великого князя київського по суті були намісниками, «керівниками місцевих державних

адміністрацій». Землі-князівства поділялися на волості, управління якими місцеві князі-«намісники» доручали волостелям (старостам).

Зазначена система не була стійкою. Те, що Русь знаходилася у спільному володінні династії, спричинило успадкування не за «вертикальним», а за «горизонтальним» принципом. Враховуючи кількість дітей, абсолютна більшість членів династії не мала шансів обійняти київський стол. Ця ситуація провокувала жорстокі війни. Наслідком стало впровадження у 1097 р. вотчинної системи успадкування на давньоруських землях.

Протягом довгого часу розповсюдженою була концепція, згідно з якою початок феодальної роздробленості означав кінець Давньоруської держави. Останнім часом стали лунаати й інші інтерпретації. Згідно з однією з них, феодальна роздрібненість означала перехід Київської Русі до федеративної або конфедеративної форми існування.

Польсько-Литовська доба. Більш усталеного характеру набув адміністративно-територіальний поділ українських земель за Великого князівства Литовського і, особливо, Речі Посполитої. У складі останньої налічувалося 9 українських воєводств. На чолі їх стояли воєводи, найчастіше найбільші землевласники. Воєводства поділялися на повіти.

Нові зверхники приділяли багато уваги боротьбі з удільними князівствами, в системі яких князі-васали здійснювали фіскальне, судово-адміністративне та військове управління. Литовський князь Вітовт ввів практику «тасування» удільних князів. Іноді після смерті удільного князя він призначав намісників. Правову основу системи адміністративного управління склали Литовські Статути.

Важливим механізмом адміністративно-територіального управління в ті часи було Магдебурзьке право. Містом, яке мало таке право, управляли магістрати, які склались з лави на чолі з вїйтом (суд у кримінальних справах) і ради на чолі з бурмістрами (адміністративний орган і суд у цивільних справах). Водночас магдебурзьке право в Україні було обмеженим. Королівські намісники часто втручались у справи міст.

Ми не можемо дослідити завершену логіку системи адміністративно-територіального управління українськими землями у Литві та Речі Посполитій, оскільки він був перерваний революцією XVII ст. та розподілом польських та українських земель між сусідніми державами.

Козацький період. Під час національної революції старий адміністративно-територіальний поділ було зламано. Замість нього було запроваджено полковий устрій. Основною військовою та адміністративно-територіальною одиницею був полк, який поділявся на сотні.

Зародившись у військовій сфері, система управління з часом трансформувалася в адміністративно-територіальну. Якщо в перші роки революції землі магнатів та шляхти захоплювали представники різних соціальних груп (зокрема, селян, бідних козаків), то з часом козацька старшина, захопивши важелі влади, отримала першість і щодо привласнення земель. Історики відзначають «курс на перетворення старшини в шляхетський стан». [383, с. 290] Отже, хоча відхід з Гетьманщини католицької шляхти відкрив дорогу до буржуазних відносин, старшина нав'язала тенденції до рефеодалізації. Таким чином, централізація адміністративно-територіального управління була зумовлена інтересами старшини.

Проте на середину XVII ст. феодальний клас з старшини ще не склався остаточно, тому адміністративно-територіальний поділ не був уніфікований. Судова система поєднувала гетьманські, полковничі та сотенні суди, а з іншого боку – козацький самосуд, громадські суди. Отже, полковий устрій був перехідним. Його розвиток був перерваний втручанням інших держав.

Щодо Правобережжя, де Річ Посполита відновила суверенітет, то тут у 1699 р. полковий устрій було скасовано і відновлено поділ на воєводства, повіти та староства. Причиною цього було повернення шляхти та магнатів.

Становлення бюрократичної системи управління (XVIII – сер. XIX ст.). Поступово Гетьманщина була інкорпорована до Російської імперії, чії правителі не витісняли місцеву знать. Відбулось поступове нав'язування імперських порядків, інкорпорація старшини до правлячого класу імперії.

Ключовою реформою стала губернська. Запровадження губернського поділу почалося у 1708 р. задля впорядкування бюджетних відносин. Серед створених губерній були Київська (частина України) та Азовська (слобідські землі). На інших українських територіях зберігався полковий устрій.

В XVIII ст. було скасовано автономію на тих територіях, які не входили до складу губерній. Вже у травні 1722 р. запроваджується Малоросійська колегія для нагляду за діяльністю гетьманської адміністрації. Вона проіснувала до 1727 р., а у 1734 р. була відновлена під назвою Правління гетьманського уряду. У 1750 р. Єлизавета I дозволила обрання гетьмана, і останнім гетьманом став К. Розумовський. У 1764 р. інститут гетьманства був остаточно скасований та було запроваджено нову Малоросійську колегію.

У 1775 р. Катерина II видала Установлення про управління губерніями. [144, с. 116-125] Уся імперія була поділена на 50 губерній по 300-400 тис. чоловіків. Губернії поділялися на повіти близько 30 тис. чоловіків та могли об'єднуватись в намісництва, на чолі яких стояли генерал-губернатор або намісник.

Генерал-губернатори та губернатори призначалися Сенатом. Губернатор очолював губернське правління. Для вирішення бюджетних питань створювались казенні палати. Правоохоронними питаннями відав прокурор.

Ключовою особою в повіті був капітан-справник. Він очолював земський суд (виконавчий орган), відав поліцією, наглядав за торгівлею, проводив попередні слухання в судах. Обирався дворянами на 3 роки.

Були проведені реформи суду (впроваджені повітові суди для дворян, міські магістрати для міщан, нижні розправи для селян) та самоврядування. Останнє стало становим. Населення обирало виборних земських старост, а земські органи здійснювали самоврядування, суд та збирання податків.

В контексті адміністративно-територіального поділу України слід зауважити, що в цей період було знищено Запорізьку Січ. В українській історіографії цей факт оцінюється негативно, підкреслюються антиукраїнство Катерини II. На думку авторів даного дослідження, мотиви цариці були

іншими. Руйнування Січі відбулось після російсько-турецької війни 1768-1774 рр., коли до імперії увійшли землі від Дніпра до Південного Бугу. Отже, якщо до війни Січ знаходилася за межами імперії і козаки виконували роль прикордонної варти, то після неї землі козаків опинилися в межах імперії. Найкращим засобом забезпечення безпеки південних кордонів було господарське засвоєння, розвиток зернового господарства, металургії, суднобудування тощо. Козаки ж займалися переважно мисливством, рибальством, скотарством. Тому вони заважали господарському засвоєнню краю, а своєю войовничістю взагалі створювали загрозу.

Після інкорпорації Криму, перемоги у війні 1787-1791 рр., розділів Речі Посполитої до Росії увійшли Північне Причорномор'я та Правобережжя. Це дало змогу поширити на ці землі загальноімперський устрій. На середину XIX ст. на українських землях налічувалося 9 губерній, які об'єднувались у 3 генерал-губернаторства. Губернії поділялися на повіти, повіти – на волості.

Метою управління цими територіями була уніфікація строкатого соціального складу, що здійснювалось шляхом запровадження уніфікованого складу податків, інших механізмів. Однак це здійснювалось поступово та з демонстрацією бажання врахувати традиції населення. Зтикаючись з малочисельністю краю, царат розпочав залучення іноземних колоністів. Останні селилися громадами. Поступово державний контроль за колоністами посилювався, свідченням чого стало створення у 1800 р. Контори опікунства Новоросійських іноземних поселенців.

Отже, уніфікація не дорівнювала централізації. Головною була спроба розмежувати повноваження між різними рівнями влади. В низці випадків відбувалася, говорячи сучасною мовою, деконцентрація влади. Зокрема, за Катерини II було ліквідовано більшість центральних колегій, а їх повноваження було передано до губернського управління.

У 1837 р. Микола I видав «Наказ губернаторам», який проголосив їх повноважними «господарями» губерній. Губернські правління перетворились на виконавчі канцелярії, а самі губернатори отримали право контролю за усіма

установами та підприємствами. При правліннях було створено низку комітетів, комісій та «присутствій» (народного продовольства, будівельна, дорожня, статистичні, медична тощо). Їх персональний склад формувався з предводителів дворянства, прокурорів, керівників казенних палат та інших посадових осіб.

Специфікою відрізнялося управління містами. Вже у 1699 р. з-під влади воєвод було виведене посадське населення, яке стало обирати бурмістрів. Реформа завершилася у 1723-24 рр. Були створені магістрати. У 1785 р. Катерина II видала «Грамоту на права та вигоди містам Російської Імперії», яка збільшила роль магістратів. Вони виконували судову функцію до 1864 р.

Проте у 1796 р. були видані так звані губернські штати. Включення до них означало, що органи управління в містах ставали фактично урядовими установами. Замість магістратів були впроваджені ратхаузи. Їх президенти призначалися імператором. В цілому діяльність міських органів управління контролювалася губернаторами та Сенатом.

За Миколи I були остаточно ліквідовані правові норми за Литовським Статутом та знищене магдебурзьке право. Останнім його втратив Київ.

Слід сказати ще про одну тенденцію у сфері адміністративно-територіального поділу, яка була започаткована в перші роки XIX ст. Йдеться про створення градоначальств шляхом виділення великих, найчастіше портових, міст із складу губерній. Градоначальства підпорядковувалися МВС. У 1803 р. було створене Одеське градоначальство, у 1821 р. – Керч-Єнікальське, у 1830 р. – Ізмаїльське.

Щодо судових реформ, то петровська реформа 1720 р., суттю якої була спроба відокремити суд від адміністрації і в процесі якої було створено нижні та надвірні суди, була невдалою. Губернатори та воєводи все одно втручалися у справи судів. У 1722 р. провінційні суди були скасовані, а їх справи були передані у відання воєвод та асесорів з відставних офіцерів. Щодо надвірних судів, то вони були скасовані у 1727 р.

Спробу провести судову реформу здійснив К. Розумовський. У 1763 р. він поділив Гетьманщину на 20 повітів. Повітовий суд розглядав кримінальні, цивільні та майнові справи. Судді обиралися з дворян. Водночас міщани мали власні суди.

Значне місце в еволюції адміністративно-територіального управління мало створення у 1802 р. міністерств. Міністерство становило відомство з владною вертикаллю, до якої входили місцеві підрозділи. При цьому «відомчі округи» подекуди не співпадали з адміністративно-територіальними одиницями. Майже усі чиновники органів управління регіонами (за виключенням генерал-губернаторів) були приписані до певних міністерств.

Період розвитку капіталізму. Логіка тогочасних реформ (в Російській та Австро-Угорській імперіях) визначалася переходом до нової суспільно-економічної формації. Першою серед реформ ХІХ ст. в Росії була реформа державних фінансів наприкінці 1850-х рр. Вона сприяла проведенню реформ й у сфері адміністративно-територіального управління. Серед цих реформ слід виокремити поліцейську, селянського самоврядування, земську, міську, судову. Вони детально проаналізовані істориками, проте слід зазначити декілька моментів. Земства та міські органи самоврядування діяли під контролем губернаторів та МВС. Губернатор мав право призупинити будь-яке рішення органів самоврядування, вносити зміни до них.

Отже, реформи місцевого управління у др. пол. ХІХ ст. були непослідовні. В інтересах імперії було розширення компетенції місцевого самоврядування. Не можна сказати, що влада не відчувала цього. У 1905-1907 рр. при МВС було створено Особливу нараду для розробки програми реформ. Вже після революції П. Століпін ініціював впровадження волосних земств, відмову від виборів по куріях тощо. Проте його вбивство зупинило реформи, а з початком світової війни про них взагалі не йшлося. Слід лише зазначити, що у 1911 р. система земств була поширена на Правобережжя.

Щодо інших українських земель, то ще після першого поділу Польщі було створено провінцію «Королівство Галичини і Лодомерії», столицею був

Львів. Вищим органом у Галичині було губернаторство, що складалося з призначуваного цісарем губернатора, президента або віце-президента, радників та губерньських радників, канцелярії, та поділялося на департаменти. Врешті-решт Галичина була поділена на 18 округів (циркулів). Циркулярна влада складалася з старости, трьох комісарів, канцелярії. Компетенція циркулів включала міграцію населення, статистику, набір рекрутів, рільництво, торгівлю, промисли, шляхи сполучення, податки, поліцію, освіту, суперечки між селянами та землевласниками. Австрійська влада ліквідувала виборність членів магістрату й перебрала право їхнього призначення. Магістрати були включені до урядової вертикалі.

Суттєві зміни в організації влади були пов'язані з перетворенням Австрії на конституційну монархію у 1840-1860-х рр. З 1854 р. вищим органом влади в Галичині стало Галицьке намісництво, яке підпорядковувалося МВС, здійснювало нагляд за виконанням законів і розпоряджень уряду, керувало низкою установ, організацій, комісій. Намісника призначав цісар.

Система місцевої ради спиралася на розмежування державного управління і самоврядування. На щабель нижче від намісника по урядовій вертикалі стояли старости, які очолювали повіти, створені у 1867 р. Згідно з законами про місцеве самоврядування 1866 р. створювалися повітові ради, які обирали виконавчі органи і голів, яких затверджував цісар.

В селах і містах створювалися громадська рада і громадська влада (виконавчий орган). Їх компетенція поділялася на власну і доручену. Намісник мав право розпуску органів громадського самоврядування.

Буковина пережила кількаразове приєднання до Галичини та створення окремої провінції, якою остаточно вона стала у 1849 р. Урядова вертикаль влади й повітове самоуправління були такими самими, як у Галичині.

Українські землі, які входили до складу Угорщини (Закарпаття), поділялися на 7 комітатів (жуп), які в свою чергу поділялися на повіти.

Доба Української революції. Говорити про струнку систему управління в умовах революції з її багатополярністю владних центрів неможливо. В Україні

таких центрів у 1917 р. було, як мінімум, три. По-перше, деякі громадські організації (зокрема, ради, виконком Ради об'єднаних громадських організацій) перебрали на себе повноваження місцевої влади.

По-друге, Тимчасовий уряд Росії. Було ухвалене Положення про губернських та повітових комісарів, які призначалися МВС. Земства були запроваджені на волосному рівні. Був змінений порядок формування земських органів, які обиралися на засадах загального виборчого права. У травні-червні уряд запровадив мережу губернських, повітових та волосних продовольчих органів, розширив повноваження міських дум та управ.

По-третє, з весни створюються органи управління Центральної Ради. Вона виникла як громадська організація, але з самого початку претендувала на здійснення влади, чому сприяло проведення галузевих та професійних з'їздів. 29 червня був створений орган виконавчої влади Генеральний Секретаріат. У його складі функціонували генеральні секретарства з внутрішніх справ, фінансів, міжнаціональних справ, військових справ, земельних справ, судових справ тощо. Генеральний Секретаріат скасував верховну судову палату, сформував Генеральний суд та апеляційний суди. В регіонах ГС був представлений губернськими та повітовими комісарами, хоча реальна їх влада була досить незначною.

Після літньої кризи 1917 р. Тимчасовий уряд визнав Центральну Раду та Генеральний Секретаріат органами влади. Згідно з Тимчасовою інструкцією, останній оголошувався органом крайового управління, підпорядкованим Тимчасовому уряду. Водночас його компетенція та територіальна юрисдикція були значно звужені порівняно з тим, як вони склалися явочним порядком раніше. При цьому Тимчасовий уряд міг зноситися з органами управління губерній безпосередньо, а не через Генеральний Секретаріат.

Подальші події загальновідомі. Згідно з III Універсалом було проголошено Українську Народну Республіку (8 губерній), а у січні 1918 р. – державну незалежність УНР. Нарешті, 6 березня 1918 р. Центральна Рада

ухвалила Закон про поділ України на землі, який передбачав 32 землі та 3 міста-округи у складі УНР.

Проте ЦР так і не змогла налагодити ефективне управління територіями. Вона не мала ані необхідної ідеології та волі, ані чіткої програми дій в різних сферах суспільного життя, ані належних ресурсів, зокрема й кадрових, для організації владного апарату, що зумовило відсутність зв'язків з губерніями та селом. З такими саме проблемами зіткнулися й наступні уряди.

Щодо Західноукраїнської Народної Республіки, то місцеву владу здійснювали повітові комісари, які мали широкі повноваження в адміністративній та фінансовій сферах. Призначалися вони держсекретарем внутрішніх справ. Були створені місцеві відділення жандармерії, а також посади адміністраторів з господарських справ. Здійснювалася організація окружних та повітових судів.

Період 1920-1980-х рр. Однією з проблем тоді була значна кількість, дрібність адміністративно-територіальних одиниць. Стабілізація політичної ситуації, утворення УСРР, її входження до СРСР, розробка плану ГОЕЛРО дали змогу розробити ідеологію реформи. Вона полягала в дотриманні єдності економічного районування, національного складу та адміністративно-територіального поділу, спрощенні адміністративного апарату. Цим обумовлювалося утворення у складі УСРР Молдавської Автономної СРР, низки національних районів та сільрад (у 1924-1925 рр. функціонувало 7 німецьких, 4 болгарських, 1 польський та 1 єврейський національні райони, а також 98 німецьких, 26 грецьких, 25 болгарських, 19 єврейських, 15 польських, 5 чеських, 1 білоруська сільради). Зміцнення влади Компартії зумовило уніфікацію та централізацію адміністративно-територіального управління, в процесі чого національні райони та сільради були скасовані.

Було скасовано губернський поділ, відбувся перехід до 3-ступеневої системи управління центр-округа-район (станом на 1925 р. в УСРР налічувалися 41 округа та 630 районів). На початку 1930-х рр. спробували ліквідувати округи та впровадити 2-ступеневу систему. І лише у 1932 р., з

поверненням до 3-ступеневої системи, де замість округи з'явилася область, адміністративно-територіальний поділ набуває рис, що зберігаються донині. Після приєднання Західної України, Бессарабії та Північної Буковини, утворення нових областей, перетворення Молдавської РСР на союзну республіку до України входили 23 області, 746 сільських та 69 міських районів, 255 міст, 459 селищ міського типу, 16289 сільрад. Отже, стабілізація адміністративно-територіального управління тривала два десятиліття, що було зумовлено поступовістю становлення тоталітарного режиму.

В цей час на західноукраїнських землях, які входили до складу інших держав, адміністративно-територіальний поділ було уніфіковано згідно з принципами цих держав. Зокрема, на Східній Галичині та Західній Волині були утворені 6 воєводств (в Галичині – Львівське, Станіславське і Тернопільське), повіти й збірні громади (гміни). Воєводи призначалися Президентом Польщі за рекомендацією Міністерства внутрішніх справ та Ради міністрів. Повіти очолювалися старостами, при яких діяли поліцейські управління, гміни – воєводами. На чолі органів сільського самоврядування були солтиси, міського – президенти, містечкового – бурмістри.

Українські землі у складі Румунії поділялися на округи (Буковина – 11, Одещина – 3). Закарпаття, що входило до Чехословаччини, являло собою один великий комітат (жупу) Підкарпатську Русь. Вона складалася з 14 повітів та 478 громад. Було скасовано автономію Підкарпатської Русі.

Остаточна схема адміністративних кордонів в УРСР склалася наприкінці 1950-х рр. Це не означає, що зміни в системі управління не відбувались. Значною мірою вони були пов'язані з уповільненням економічного зростання. Намагаючись подолати проблеми, радянське керівництво здійснювало реформи, зокрема щодо надання більших повноважень місцевій владі. У 1963 р. була остаточно затверджена сітка економічних районів, яка зберігалася до розпаду СРСР. З 1953 р. до районів передавався все більший обсяг управління, що стало підставою для створення у 1957 р. економічних адміністративних

районів. Управління на місцях було передане радам народного господарства. У 1962 р. відбулося їх укрупнення.

В цілому ідея раднаргоспів потерпіла крах. Пізніше керівництво серед причин невдачі називало, по-перше, так зване «местничество», по-друге, неспівпадіння адміністративно-територіального управління та політичного керівництва. Адже водночас з раднаргоспами був запроваджений поділ обласних комітетів КПРС на міські та сільські.

Невдалою була й політика укрупнення сільських районів. У 1962 р. в Україні з 604 районів було створено 251. Проте тиск місцевих угруповань призвів до того, що з часом почали утворюватися нові та відновлюватися колишні райони. Вже на кінець 1960-х рр. кількість сільських районів досягла 475. Гасло укрупнення було знято з порядку денного.

Досвід організаційних пертурбацій після війни дає змогу сказати, що адміністративно-територіальне управління потребувало змін. Це було зумовлено НТР, ускладненням соціальної структури. Але керівництво держави не змогло розв'язати завдань, що було викликане методами тотального політичного контролю, які вже не були ефективними. Відтак організаційні зміни без зміни ідеології розвитку призводили до збоїв у функціонуванні державного механізму, наслідком чого став розпад СРСР.

3.2. Розвиток адміністративно-територіального управління в період новітньої державної незалежності

Новітній етап зміни системи адміністративно-територіального управління розпочався наприкінці 1980-х рр. Щодо адміністративно-територіального поділу, то наразі найбільш істотні зміни обмежилися перетворенням Кримської області на Кримську АРСР, яка з 1992 р. почала називатися Автономною Республікою Крим. Станом на 1 січня 2009 р. до складу України входили АР Крим, 24 області, 2 міста державного підпорядкування (Київ, Севастополь), 490 районів, 459 міст, 118 районів у

містах, 886 селищ міського типу, 10278 сільських рад, 28490 сільських населених пунктів. Водночас у системі адміністративно-територіального управління за останні два десятиліття відбулися істотні зміни.

Конституція УРСР 1978 р. не передбачала місцевого самоврядування, організаційно відокремленого від вертикалі органів державної влади. Зміни, які були внесені до Основного Закону вже в часи перебудови, характеризували місцеві ради як складову єдиної системи представницьких органів державної влади. Вони мали здійснювати управління всіма галузями державного, господарського, соціального і культурного будівництва.

Водночас ще у 1990 р. було прийнято закон про місцеве самоврядування («Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»), який діяв до 1997 р. [122] Згідно з ним, виконавчим і розпорядчим органом місцевої ради народних депутатів, їй підпорядкованим та підзвітним, був виконавчий комітет. Він формувався одноосібно головою Ради.

Зазначені суперечності призвели вже на даному етапі до формування інституту делегованих повноважень, який істотно вплинув на подальшу еволюцію політичної системи. Законом «Про місцеві ради...» передбачалось, що виконавчі комітети рад здійснюють повноваження, делеговані їм державою, зокрема: 1) контроль за використанням і охороною природних ресурсів; 2) реєстрацію права власності на землю і землекористування та договорів на оренду землі; 3) контроль за станом квартирної обліку на підприємствах, в організаціях і установах; 4) видачу ордерів на заселення в будинках державних, кооперативних і громадських організацій; 5) контроль за дотриманням сільськогосподарськими підприємствами, організаціями та фермерськими господарствами законодавства з питань землекористування, охорони природи; 6) облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території; 7) вчинення нотаріальних дій, реєстрацію актів громадянського стану.

Делегування державою повноважень виконкомам рад мало супроводжуватися передачею їм ресурсів, необхідних для здійснення повноважень. Проте формування балансу повноважень та ресурсів завжди було та залишається нині складним завданням.

Новий етап розбудови системи управління територіями почався після проголошення незалежності. У березні 1992 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про Представника Президента України». [110] Запроваджувався інститут очолюваних представниками Президента державних адміністрацій в областях, районах, містах Києві, Севастополі, районах цих міст.

Поява інституту держадміністрацій була пов'язана з необхідністю забезпечення єдності державного управління в умовах фактичного руйнування вертикалі органів управління, викликаного крахом Компартії як ядра політичної системи. Те, що адміністрації очолювалися представниками Президента, не було випадковим, оскільки обраний у грудні 1991 р. Президент став найбільш легітимним органом влади.

Повноваження представника Президента включали: забезпечення реалізації актів Президента, законодавчої і виконавчої влади; координацію діяльності органів, підпорядкованих центральним органам виконавчої влади; контроль за додержанням органами виконавчої влади, місцевого і регіонального самоврядування, підприємствами, організаціями і установами, іншими юридичними особами Конституції та актів законодавчої і виконавчої влади; вимагання припинення, а в разі необхідності зупинення дій посадових осіб, що суперечили законодавству; зупинення дії актів адміністрації підприємств, організацій і установ, інших юридичних осіб, що суперечили законодавству, звернення до суду з позовом про визнання їх недійсними; представлення інтересів держави у судах та органах місцевого і регіонального самоврядування; подання щодо звільнення з посад керівників підприємств, організацій і установ у разі порушення ними Конституції та інших актів законодавчої і виконавчої влади; створення відділів, управлінь, інших служб

місцевої держадміністрації, призначення їх керівників, за винятком керівників місцевих підрозділів центральних органів виконавчої влади; організацію розробки проектів бюджету, програм економічного і соціального розвитку, місцевих екологічних програм, подання їх на затвердження Ради, забезпечення виконання бюджету і цих програм, звітування за рішенням Ради перед нею про їх виконання, а також з інших питань, пов'язаних із здійсненням місцевою держадміністрацією повноважень, переданих їй Радою; забезпечення підготовки на розгляд Ради необхідних матеріалів з питань регулювання земельних відносин, управління комунальною власністю, з інших питань економічного і соціального розвитку території та виконання прийнятих Радою рішень. В межах своїх повноважень представник Президента видавав розпорядження, які були обов'язковими для виконання органами місцевого і регіонального самоврядування, підприємствами, організаціями і установами, громадськими об'єднаннями, посадовими особами і громадянами. Представник Президента формував місцеву держадміністрацію.

Запровадження місцевих держадміністрацій призвело до суперечностей між ними та місцевими радами, які були обрані ще за радянських часів і контролювалися політичними опонентами Президента. Розгортання економічної кризи зміцнювало їх лави.

У березні 1993 р. законодавчо було встановлено, що кандидатури представників Президента підлягають погодженню з радами, а також що на пропозицію двох третин депутатів ради Президент вирішує питання про увільнення свого представника. Також представник Президента був позбавлений права вирішувати питання, що належали до відання органів місцевого самоврядування.

Навесні та влітку 1994 р. відбулася чергова реформа управління регіонами. Верховною Радою було прийнято Закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». [86] Скасовувався інститут представників Президента. Головною посадовою особою ставав голова ради, який обирався мешканцями і за посадою очолював виконавчий комітет ради.

Повноваження, які раніше були делеговані місцевим держадміністраціям, передавалися головам рад та очолюваним ними виконкомам. Голови рад та виконкоми були підзвітними і підконтрольними радам, а з питань здійснення делегованих повноважень – Кабінетові Міністрів, голові та виконкому ради вищого рівня.

Внаслідок проведення реформи було зруйновано єдність системи державного управління регіонами. Хоча голови рад та виконкомів підпорядковувалися уряду, останній не мав ефективних важелів впливу на них. Отже, ліквідувавши одні суперечності, реформа призвела до нових конфліктів.

Така ситуація суперечила інтересам влади, яка постала внаслідок президентських виборів 1994 р. Перші кроки нового Президента були спрямовані на розбудову вертикалі виконавчої влади. 6 серпня 1994 р. Президент видав Указ №430/94 «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях», згідно з яким з питань здійснення делегованих повноважень виконавчої влади голови обласних, Київської та Севастопольської міських рад, їх виконавчі комітети були підзвітні та підконтрольні Президентові, а голови районних рад та їх виконкоми – головам обласних, Київської та Севастопольської міських рад і через них – Президентові. [430]

Водночас вертикаль органів влади, яка діяла на підставі указів, суперечила Конституції 1978 р. Тому подальша розбудова системи місцевого управління була спрямована на її законодавче закріплення. Наслідком стали підписання у червні 1995 р. Конституційного Договору між Президентом та Верховною Радою, а також ухвалення у червні 1996 р. нової Конституції.

Конституційний Договір [166] визначив органами виконавчої влади на місцях місцеві державні адміністрації. Їх створення, ліквідація та реорганізація входили до повноважень Президента, а роботу спрямовував і координував Кабмін. Голови адміністрацій мали призначатися Президентом з осіб, які були обрані головами рад.

В період підготовки та підписання Конституційного Договору Президент фактично домігся виключення з політичної лексики поняття регіонального самоврядування та обмеження поняття місцевого самоврядування виключно базовим рівнем. Місцеве самоврядування Конституційний Договір визначав як гарантоване державою право територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції, законів України. Первинним його суб'єктом визначалися територіальні колективи громадян, які здійснювали повноваження безпосередньо та через обрані органи. Основою місцевого самоврядування визначалась комунальна власність і фінансові ресурси населеного пункту, джерелом яких були доходи місцевих бюджетів та позабюджетні надходження.

Було встановлено, що виконкоми та голови рад здійснюють делеговані їм повноваження виконавчої влади, обсяг яких мав визначатися Президентом. Голови рад та виконкоми з питань самоврядних повноважень були підзвітні та підконтрольні радам, а з питань здійснення делегованих повноважень виконавчої влади – Президентові, Кабінетові Міністрів, головам держадміністрацій вищого рівня.

Цікавими були положення щодо порядку звільнення керівників місцевих підрозділів органів державної влади та місцевих рад. Голови держадміністрацій могли бути звільнені Президентом, але важливо те, що таке звільнення тягнуло за собою припинення їх повноважень як голів рад.

Положення, які регламентували діяльність держадміністрацій, були затверджені Президентом у серпні 1995 р. [417] Інтерес становлять положення, які визначали стосунки державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування. Вони не могли втручатися у здійснення останніми власних повноважень і мали сприяти їм у вирішенні питань соціально-економічного розвитку територій, зміцненні їх матеріально-фінансової бази. У вересні 1995 р. Президент затвердив Примірні переліки структурних підрозділів регіональних адміністрацій.

Нарешті, у грудні 1995 р. Президент видав Указ №1194 «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних та міських Рад», згідно з яким головам та виконкомам рад було делеговано 42 повноваження виконавчої влади, зокрема повноваження з реєстрації прав власності на землю, права землекористування та договорів на оренду землі, організації і проведення роботи щодо приватизації земель, організації та контролю забезпечення об'єктів соціально-культурного призначення та населення енергоносіями, реєстрації місцевих об'єднань громадян. Крім того, головам рад та виконкомам надавалися повноваження щодо контролю за дотриманням підприємствами, установами та організаціями зобов'язань щодо обов'язкових платежів до держбюджету, погодження кандидатур щодо призначення керівників підприємств, установ та організацій загальнодержавної власності, реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності тощо. [426]

Указ передбачав створення механізму чіткого підпорядкування виконкомів рад та їх голів вищим органам виконавчої влади. Таким чином, ліквідувалася “свобода маневру”, яку від часу підписання Конституційного Договору мали голови особливо міських рад, що часто призводило до протистояння між ними та облдержадміністраціями, зокрема у Вінницькій, Луганській, Одеській обл.

Указ Президента фактично завершив формування вертикалі виконавчої влади. Його можна було розцінювати як ще один крок до демонтажу радянської системи. У більш широкому плані голови та виконавчі комітети рад ставали провідниками політики Президента та Уряду незалежно від політичної волі самих рад.

Водночас Конституційний договір не розв'язав усіх суперечностей у трикутнику “центральні органи державної влади – місцеві органи виконавчої влади – органи місцевого самоврядування”. Положення, згідно з яким глава держави призначав головами адміністрацій голів рад, які були обрані населенням, з одного боку, обмежувало вплив Президента на формування

кадрового корпусу держадміністрацій, а з іншого – надавало головам останніх подвійної легітимності, що посилювало конфлікт між ними та місцевими радами. Хоча головну роль у ставленні керівництва держадміністрацій до політичного курсу виконавчої влади відігравали прагматичні міркування (підтримка того, від кого залежить фінансування, забезпечення стабільності власного положення), суб'єктивний фактор і надалі зберігав істотний вплив на хід перетворень в Україні. Глави держадміністрацій, навіть якщо вони не походили з відповідного регіону, формували навколо себе віддані собі команди і таким чином «коренізувалися», зосереджуючись на реалізації корпоративних інтересів. Тому не дивно, що окремі адміністрації недостатньо ефективно організовували здійснення реформ (зокрема, це стосувалося приватизації, реформування відносин власності на селі тощо), прагнули перекласти відповідальність за ситуацію в регіонах на центральну владу, перешкоджали обміну об'єктивною інформацією між центральними органами влади та регіонами.

«Коренізація» місцевих держадміністрацій, а також діюча на той час фінансова система держави зумовлювали те, що держадміністрації зовсім не були зацікавлені у розвитку місцевого самоврядування. Адже саме на рівні держадміністрацій концентрувався регіональний фінансовий ресурс, який фактично розподілявся ними між суб'єктами місцевого самоврядування. Останні виступали таким чином прохачами у адміністрацій.

Наступним етапом у реформуванні стало прийняття нової Конституції. [167] Місцевому самоврядуванню було присвячено розділ IX. Згідно із ст.140 місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів, при цьому під територіальною громадою малися на увазі жителі села чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста.

Місцеве самоврядування має здійснюватися територіальною громадою безпосередньо та через органи місцевого самоврядування, до яких були

віднесені сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. З метою стимулювання розвитку місцевого самоврядування сільським, селищним та міським радам було надане право дозволяти за ініціативою мешканців створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення та наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування було визначено, зокрема, рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад (ст.142). Майном, яке перебуває у комунальній власності, управляють територіальні громади – безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. Так само затверджуються програми соціально-економічного та культурного розвитку, бюджети адміністративно-територіальних одиниць і контролюється їх виконання, встановлюються місцеві податки і збори, забезпечується проведення місцевих референдумів та реалізація їх результатів, утворюються, реорганізуються та ліквідовуються комунальні підприємства, організації і установи, здійснюється контроль за їх діяльністю, вирішуються інші питання місцевого значення. Крім того, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, здійснення яких фінансується державою та підтримується передачею відповідних об'єктів державної власності. З питань здійснення делегованих повноважень органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (ст.143). Передбачалася можливість зупинення рішень органів місцевого самоврядування з одночасним зверненням до суду (ст.144).

Ст.118 Конституції регламентувала функціонування місцевих держадміністрацій. Вона передбачала, що держадміністрації підпорядковані як органам виконавчої влади вищого рівня, так і радам з питань здійснення делегованих повноважень.

У квітні 1999 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про місцеві державні адміністрації», який сформував єдине правове поле їх діяльності.

[117] Згідно із законом місцеві держадміністрації очолюються головами, які призначаються Президентом за поданням Кабінету Міністрів на строк повноважень Президента. Із своїх посад голови адміністрацій можуть бути звільнені Президентом, зокрема, у випадку висловлення недовіри простою більшістю депутатів відповідної ради. Керівники структурних підрозділів адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади головами адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня.

Закон визначив повноваження місцевих держадміністрацій у галузях: соціально-економічного розвитку; бюджету та фінансів; управління майном, приватизації та підприємництва; містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту та зв'язку; використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля; науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури та спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді; соціального забезпечення та соціального захисту населення; зайнятості населення, праці та заробітної плати; забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян; міжнародних та зовнішньоекономічних відносин; оборонної роботи. Місцеві держадміністрації мали також здійснювати повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами.

Адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом та Кабінетом Міністрів, підзвітні й підконтрольні Кабінетові Міністрів України. Їх структурні підрозділи підзвітні та підконтрольні відповідним центральним органам виконавчої влади, а з питань здійснення повноважень місцевих держадміністрацій – головам адміністрацій. У частині делегованих повноважень адміністрації підзвітні та підконтрольні радам. Розпорядження голови адміністрації скасовуються Президентом, Кабінетом Міністрів або в судовому порядку.

У 1997 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». [107] Новий Закон визначив місцеве самоврядування як «гарантоване державою право і реальну здатність

територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Закон визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Згідно із законом місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування (ст. 4.).

Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад; органи самоорганізації населення (ст. 5). Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України (ст. 10). Депутати рад обираються населенням на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ст. 45).

Було встановлено, що з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста, який підлягає державній

реєстрації (ст. 19). Сільський, селищний, міський голова обирається територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Він очолює виконавчий комітет ради, головує на її засіданнях, не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, зокрема на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток (ст. 12).

Органи місцевого самоврядування є юридичними особами. На законодавчій основі їм можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними цим органам (ст. 16).

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Останні утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету (ст. 6). Голова районної у місті ради обирається відповідною радою з числа її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням (ст. 55). У Законі використовується таке поняття, як «територіальні громади районів у містах», що діють як суб'єкти права власності (ст. 6). Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради (ст. 16).

Водночас, визнаючи територіальну громаду села, селища, міста первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень (ст. 6), закон передбачає й інші, крім виборів, механізми залучення мешканців до питань управління, зокрема місцевий референдум (ст. 7), загальні збори громадян за місцем проживання (ст. 8), ініціювання розгляду у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування (ст. 9), проведення не рідше одного разу на рік громадських слухань – зустрічей з депутатами ради та посадовими особами

органів місцевого самоврядування, заслуховування останніх, порушення питань та внесення пропозицій щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування (ст.13) тощо. Важливим з точки зору сприяння розвитку місцевого самоврядування було положення, згідно з яким місцеві ради могли дозволяти створювати за ініціативою мешканців будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна та водночас здійснювати контроль за їх виконанням (ст. 16).

Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» були встановлені загальні вимоги до державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, який не повинен призводити до втручання органів державної влади у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень (ст.20).

Місцеві держадміністрації визначалися підзвітними відповідним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, бюджетів (ст. 72).

Акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконкому сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території (ст. 73).

Органи та посадові особи місцевого самоврядування визначалися підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами і зобов'язувалися періодично, але не менш як двічі на рік, звітуватися про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення (ст. 75).

Цікаво проаналізувати й підстави, за якими достроково могли бути припинені повноваження місцевих рад. Це могло статися у випадках:

порушення радою Конституції та законів, прав і свобод громадян, ігнорування вимог компетентних органів про приведення рішень рад у відповідність із Законом; непроведення сесій без поважних причин у строки, встановлені Законом, або невирішення питань, віднесених до відання ради. За цих підстав, а також рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновків комітету Верховної Ради України парламент може призначити позачергові вибори місцевої ради. Питання про це може порушуватися сільським, селищним, міським головою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської держадміністрації. Повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради за наявності вказаних підстав та в інших випадках могли бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму (ст. 78).

Аналізуючи проблеми реформування системи управління регіонами України, слід згадати ще про два документи, ухвалені на межі XX-XXI ст.ст.

Перший стосувався нижчого рівня місцевого самоврядування. В українському законодавстві ще з початку 1990-х рр. і навіть з радянських часів активно проводилася теза про те, що місцеве самоврядування не обмежується місцевими радами та їх виконавчими органами. Прийнятий у 1989 р. закон про вибори місцевих рад включав до системи місцевого самоврядування різні форми територіальної самоорганізації громадян (громадські комітети та ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети тощо).

У 2001 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про органи самоорганізації населення», який визначив органи самоорганізації як «представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом». Під власними повноваженнями органу самоорганізації малися на увазі повноваження, надані місцевими радами під час утворення органу самоорганізації, а під делегованими повноваженнями – повноваження, якими рада додатково наділяла цей орган (ст.2 Закону).

Фінансово-матеріальну основу органу самоорганізації становлять, зокрема, кошти місцевого бюджету, які надаються йому радою для здійснення наданих повноважень, а також майно, передане радою в оперативне управління.

По-друге, у 2001 р. було ухвалено Бюджетний кодекс України. Були визначені параметри міжбюджетних відносин, розмежовані доходи державного та місцевих бюджетів, регламентовано порядок делегування повноважень, розрахунку міжбюджетних трансфертів тощо. Водночас в контексті теми даної розвідки в головних своїх параметрах фінансова система залишилася незмінною, не будучи доведеною до рівня суб'єктів місцевого самоврядування нижнього рівня.

Таким чином, протягом 1990-х – початку 2000-х рр. було в основному сформоване законодавство щодо системи адміністративного управління регіонами. Водночас дана система не задовольняла основні політичні сили. У проекті Концепції удосконалення адміністративно-територіально устрою України, який було розглянуто Кабінетом Міністрів у 2002 р., серед актуальних проблем було названо: законодавчу неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою; розташування у багатьох випадках на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць; збереження всупереч Конституції України серед адміністративно-територіальних одиниць таких категорій, як селище міського типу, сільрада, а також селищна і міська рада; відсутність у багатьох випадках на планово-картографічних матеріалах визначених відповідними уповноваженими органами меж адміністративно-територіальних одиниць, невнесення їх в натуру, визначення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних, історичних та інших факторів, перспектив розвитку регіонів і населених пунктів; надмірну подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на нижчому рівні.

Понад 50 міст мали населення менше 10 тис. чол., тобто нижче

загальновизнаного критерію, а близько 20 – взагалі до 2,5 тис. Архаїчність адміністративно-територіального устрою в Україні підтверджувалася й такими прикладами. Зі 167 міст загальнодержавного та обласного значення 83 мали в своєму складі інші населені пункти, із 280 міст районного значення до складу 109 міст входили 218 селищ міського типу та 91 селище.

Малі розміри населених пунктів, депресивний характер економічних процесів в багатьох регіонах зумовлювали низький фінансовий потенціал місцевого самоврядування на багатьох територіях, депресивний характер соціальних процесів, неспроможність місцевих рад в багатьох населених пунктах організувати комфортне життя мешканців.

Доходна частина місцевого самоврядування формувалася головним чином за рахунок загальнодержавних податків і зборів, місцеві ж збори мали незначну частку у надходженнях місцевих бюджетів. Це все зумовлювало значну залежність місцевих бюджетів від загальнодержавних трансфертов. На початок 2000-х рр. близько 95% сільських та селищних бюджетів було дотаційними. Як зауважував у 2002 р. голова Комітету Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування А.С. Матвієнко, «з 12 тисяч територіальних громад 7 тисяч сьогодні бездіяльні».

Це в свою чергу не стимулювало органи самоврядування до нарощування економічного потенціалу. Адже чим більші доходи бюджету, тим більшими будуть вилучення з нього до бюджетів вищого рівня, натомість субвенції розраховувалися згідно з кількістю населення. Відновлення економічного зростання на початку 2000-х рр. цю проблему не лише не вирішило, а ще більше загостило. Так, у доходах місцевих бюджетів частка трансфертів із державного бюджету у 2002 р. становила 31,3%, у 2003 р. – 33,7%; у 2004 р. – 42%. Загалом, у 2004 р. було 23 регіони, які отримували дотації із держбюджету.

Тобто водночас із консолідацією державного організму у другій половині 1990-х рр., формуванням внаслідок «прихватизації» системи приватної власності як основи суспільної єдності, інтенсифікацією внаслідок

цього комунікації між індивідами, соціальними групами, регіонами та економічним зростанням змінюється стиль життя громадян, зокрема зростає обсяг їх потреб. В першу чергу потреби громадян зосереджуються в місцях їх проживання. Водночас ресурси сприяння задоволенню цих потреб концентруються переважно на рівні центральної влади, а в регіонах, як вже зазначалося, на рівні державних адміністрацій.

Фінансова неспроможність місцевого самоврядування була зумовлена й неузгодженістю процесів розмежування державної власності між державним та регіональним рівнями. Станом на початок 2000-х рр. питома вага комунальної власності залишалася досить малою, найбільшою вона була у Львівській області – 11,49%, найменшою – у Севастополі (0,49%) та Чернігівській області (1,30%). Внаслідок цього надходження від податку на прибуток підприємств комунальної форми власності, який зараховувався до місцевих бюджетів і не враховувався при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, не перевищували 1-2% доходів місцевих бюджетів.

Істотну перешкоду на шляху розвитку місцевого самоврядування становила нереформована система надання житлово-комунальних послуг, яка у більшості випадків залишилася незмінною з радянських часів. За свідченням керівництва колишнього Держкомітету з будівництва та архітектури, на 1 січня 2004 р. дебіторська заборгованість цього сектора складала 8,9 млрд. грн., кредиторська – 8,5 млрд. грн. Потреби на реконструкцію об'єктів житлово-комунального господарства, які знаходились в аварійному стані, Держкомітет оцінював у 50 млрд. грн. Кондомініуми існували менш ніж у 1% житлового фонду. Одна з головних причин цього полягала в існуванні соціальних груп, яким була вигідна непрозорість фінансових потоків у житлово-комунальному господарстві. На надання послуг житлово-експлуатаційні контори витрачали 30% коштів, які надходили у вигляді платежів населення, натомість решта йшла на зарплату працівників (45%), а також за статтею «інші витрати» (22%), які Держбуд характеризував як «нікому не відомі потреби». Звичайно, бюрократія вказаних органів була не лише незацікавленою у реформуванні

господарства, а й, більше того, зацікавленою у збереженні формальної збитковості житлово-комунального господарства, яке у цьому випадку виступало, з одного боку, як непривабливий об'єкт для реформування та інвестування, а з іншого – відлякувало громадян від створення кондомініумів. Проте була й друга, політична, причина збереження такої ситуації. Вона полягала у тому, що політичні сили теж була зацікавленими у збереженні нереформованої системи житлово-експлуатаційних контор, через які, зокрема, вони зберігали політичний контроль над населенням.

Стабільне зниження самостійності органів місцевого самоврядування в питаннях економічного розвитку, зайнятості та підтримки малозабезпечених верств населення обумовило низький рівень ефективності заходів щодо поліпшення ситуації в регіоні та довіри населення. За даними дослідження Інституту соціології НАН України «Українське суспільство: соціологічний моніторинг 1994-2003 рр.» рівень довіри до органів місцевого самоврядування станом на 2003 р. був низьким. Ті, хто зовсім або переважно їм не довіряв, сумарно становили 52,5%, цілком або переважно довіряв – 15,3%.

Увесь цей комплекс проблем зумовив повернення на початку 2000-х рр. органів державної влади, політичних сил до проблем реформування системи регіонального управління. Запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою було передбачено в заходах щодо впровадження Концепції адміністративної реформи, яка була затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. №810, в Концепції державної регіональної політики, затвердженої Указом від 25 травня 2001 р. №341. [422] Про це наголошувалось й у Посланні Президента до Верховної Ради України від 2000 р. У серпні 2000 р. Л.Д. Кучма створив Комісію з питань реформування адміністративно-територіального устрою. У 2002 р. глава держави знову актуалізував тему адміністративно-територіальної реформи у Зверненні до українського народу з нагоди 11-ї річниці незалежності. Але істотних результатів діяльність створеної Президентом комісії не мала.

Водночас впливові політичні сили розробляли проекти законів про внесення змін до Конституції, зокрема й у сфері реформування системи управління регіонами, підвищення статусу місцевого самоврядування. Так званий проект №3207-1 передбачав ліквідацію місцевих органів виконавчої влади на рівні району, утворення виконавчих органів районних та обласних рад, вилучення положення про порядок формування районних та обласних бюджетів з коштів державного бюджету тощо. Цей проект був ухвалений у першому читанні, однак надалі його прийняття не було доведене до логічного завершення.

Знову питання про реформування системи управління регіонами постало після виборів 2004 р. Було призначено віце-прем'єр-міністра з цих питань. Було розроблено концепцію реформування адміністративно-територіального устрою. На початку червня 2005 р. був розроблений проект Указу Президента про проведення пілотного проекту з моделювання адміністративної реформи у Київській обл. Радник Програми партнерства громад Фондації «Україна – США» М. Яковина складовими реформування адміністративно-територіального устрою визначав: створення економічно самодостатніх суб'єктів місцевого самоврядування шляхом укрупнення сільських і селищних громад; запровадження повноцінного місцевого самоврядування на рівні району як додаткового (субсидіарного) рівня місцевого самоврядування; максимально можлива децентралізація публічних функцій та ресурсів.

Проте реальні наслідки діяльності нової влади були тими самими, що й наслідки реалізації ініціатив попереднього Президента. Вже у березні 2006 р. Прем'єр-міністр Ю.І. Єхануров заявив, що впровадження адміністративно-територіальної реформи він вважає передчасним. У 2006 р. ідея реформування адміністративно-територіального устрою пережила недовгу „реінкарнацію”, однак в урізаному варіанті і на цей раз більш кулуарно.

Нарешті, в контексті реформування системи управління територіями слід згадати ще два документи. У 2009 р. Верховна Рада за ініціативи Кабінету Міністрів ухвалила нову редакцію Бюджетного кодексу. Вона запроваджувала

прямі відносини держбюджету з понад 12 тис. територіальних громад. Місцевий бюджет мав кожен населений пункт з кількістю мешканців понад 400 чол. До місцевих бюджетів мали зараховуватися 100% податку на землю, транспортного збору та збору за забруднення навколишнього природного середовища, 50% податку з доходів фізичних осіб, а також 50% сум, що перевищували встановлений обсяг усіх податків. До бюджету розвитку мали зараховуватися 15% податку на доходи з фізичних осіб та 10% податку на прибуток підприємств. На думку експертів, нова редакція не робила абсолютну більшість місцевих бюджетів менш дотаційними, проте давала змогу керівництву міст, сіл позбавитись ролі прохачів у обласних та районних влад. Саме ініціювання даного документу було пов'язане зі спробами політичних сил, які очолювали Кабінет Міністрів, встановити напередодні президентських виборів контакт з місцевими елітами нижчого рівня, отримати їх прихильність. Проте врешті-решт реформа була заблокована Президентом.

Натомість після виборів 2010 р. нова влада ініціювала ухвалення нової редакції Бюджетного кодексу. [116] Місцевим бюджетам передавались 50% платежів за користування надрами загальнодержавного значення, 50% збору за спецводокористування, плата за ліцензії та сертифікати, а також за держреєстрацію, 50% збору за спецвикористання лісових ресурсів державного значення, надходження від продажу безхозного майна. Визначалися додаткові надходження місцевих бюджетів у вигляді єдиного податку, податку на прибуток, податку на нерухомість тощо. В цілому додатковий ресурс місцевих бюджетів оцінювався у 13,8 млрд.грн.

Натомість про прямі міжбюджетні відносини державного бюджету та бюджетів усіх населених пунктів вже не йшлося. Тодішній віце-прем'єр з питань регіональної політики В.М. Тихонов розцінив запропоноване попереднім урядом формування 12 тис. повноцінних місцевих бюджетів як нереальне.

Місцеві еліти сприйняли новий кодекс прохолодно. Особливо це стосувалося невеликих населених пунктів, міст тощо. Зокрема, одночасно з

додатковими надходженнями за місцевими бюджетами закріплювалися додаткові витрати у вигляді центрів реабілітації дітей-інвалідів, центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, центрів професійної реабілітації інвалідів, соціальних гуртожитків для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківської опіки, закладів та установ комунальної власності, яким надано статус національних, закладів позашкільної освіти тощо. Водночас додатковий бюджетний ресурс мав розподілятися обласними та районними регіональними елітами. Відтак мер одного з українських міст передрікав, що він отримає додатковий ресурс на один мільйон гривень, а додаткових обов'язків – на сто мільйонів.

Отже, констатація політичними силами серйозних проблем у зазначеній сфері та необхідності вирішувати ці проблеми не вилилася у 2000-х рр. у реальні ефективні кроки. Пов'язане це, на нашу думку, насамперед з тим, що в умовах існування надцентралізованої державної влади ці сили, прагнучи до збільшення політичного впливу, перевагу віддали заходам на загальнонаціональному рівні.

Щоправда, як свідчить історія з новими редакціями Бюджетного кодексу, політики намагаються реформувати зазначену сферу. Проте, з одного боку, вони різко знижують інтерес до цього, коли це перестає відповідати їх поточним інтересам, з іншого – їх ініціативи часто обертаються ще більшим ускладненням ситуації для місцевого самоврядування. Так, абсолютно логічно Президент закликає місцеву владу робити ставку на залучення інвестицій, а не на трансферти з державного бюджету, а уряд – передати на місця водночас і фінансовий ресурс, і обов'язки за певні ділянки суспільної життєдіяльності. Проте водночас уряд намагається зняти з себе відповідальність не лише за ці ділянки, а й за ідеологію та успіх/неуспіх самої реформи, коли зберігає за регіональним рівнем функцію розподілу додаткових фінансових коштів. Відтак реформа, ще не почавшись, накопичує потенціал спротиву їй.

Таким чином, незважаючи на формальне визнання ключовими політичними силами необхідності активізації творчих сил суспільства шляхом

реформування адміністративно-територіального управління, надання більших повноважень регіонам при скороченні всевладдя вертикалі органів державної влади, на сьогодні у даній царині мало що зроблене. Одним з наслідків політичного плюралізму при відсутності традицій цивілізованої політичної діяльності та національної єдності стала відсутність стратегії здійснення реформ у сфері адміністративно-територіального управління. Кожна з політичних сил, яка приходила до влади, намагалася розробити план реформ у вузькокорпоративних інтересах, що не задовольняло їх опонентів, які згодом приходили до керма державного управління та відкидали напрацювання попередників.

Не проявило енергії, вимагаючи реформ, й саме суспільство. Пересічні громадяни, часто зіштовхуючись з цинізмом, нехтуванням їх інтересів з боку регіональних еліт, не бачать особливої вигоди у наданні останнім більшої влади. Як свідчить дослідження, проведене за підтримки Донецького інформаційно-аналітичного центру на кошти Фонду сприяння демократії Посольства США в Україні, майже половина громадян зіткнулась з нехтуванням з боку керівництва регіону на власному досвіді.

Проведення адміністративно-територіальної реформи ускладнене різними точками зору на пріоритетність її заходів. Так, А.С. Матвієнко вважає небезпечним, якщо децентралізація буде доведена лише до обласного чи районного рівня, і наполягає на тому, що вона повинна бути доведена до базового рівня. Інакше замість однієї держави з централізованою владою Україна отримає 27 таких держав. Проте в політичних, наукових та навіть міжнародних колах популярність має й інший погляд. Так, М. Яковина вважає за необхідне «виходити з історично сформованої в Україні 3-рівневої системи адміністративно-територіальних одиниць. Відтак відповідно до взятих Україною зобов'язань при ратифікації Європейської Хартії місцевого самоврядування для збалансованого функціонування всіх рівнів територіального самоврядування в країні і чіткого розуміння та поділу відповідних повноважень Конституція і законодавство повинні однозначно

відрізняти місцеве самоврядування від регіонального, а останнє – від органів державної влади на місцях».

Проте в основі таких розходжень ключове місце посідає невідповідність інтересів регіональних еліт різного рівня. Якщо еліти нижчого рівня зацікавлені у прямих міжбюджетних відносинах з центром, то районні, а особливо обласні, не хочуть зламу існуючої системи, оскільки їх повноваження з розподілу бюджетних ресурсів є безпосереднім джерелом отримання дивідендів, зокрема й політичних.

Висновки до Розділу 3

Вищесказане дає змогу зробити наступні висновки. Розвиток системи адміністративно-територіального управління в Україні носив циклічний характер. Цикл розпочинається з зовнішнього або внутрішнього завоювання держави певною соціально-політичною потугою (Рюриковичі, литовські князі, польські/окатоличені феодали, козацтво, московське/російське дворянство, національно-визвольні сили 1917-1921 рр., більшовики). На цьому етапі управління територіями здійснюється шляхом грубого примусу, в ході застосування якого розв'язується завдання підкорення населення або місцевих еліт. На наступному етапі примус набуває більш витонченого характеру, включаючи в першу чергу правову регламентацію системи адміністративно-територіального управління. Проте соціальною базою цієї системи залишається та соціальна сила, яка на попередньому етапі здійснила завоювання країни. Ключовими тенденціями даного етапу виступають централізація та уніфікація управлінських процедур. Наступний етап зумовлений ускладненням соціального організму, неспроможністю тієї сили, яка одноособово домінувала на попередньому етапі, впоратися з управлінням соціальною системою, окремими територіями держави. Цей етап характеризується певною децентралізацією управління територіями, передачею управлінських повноважень на нижні рівні управлінської вертикалі, перерозподілом політичної влади на користь місцевого самоврядування. Як

один з сценаріїв, може відбуватися розмивання повноважень регіональних органів державної влади. Деякі з цих повноважень передаються органам державної влади вищого рівня, а деякі – органам місцевого самоврядування. В залежності від того, яким чином співвідносяться останні тенденції, залежить доля державного організму. Найчастіше останній послаблюється, що може призводити до розпаду держави та її завоювання новою соціальною потугою. В будь-якому разі за цим етапом слідує завершення циклу та початок нового.

Цикл може носити незавершений характер. Його переривання може відбуватися практично на кожному з його етапів. Зокрема, на першому етапі завойовницька сила, яка встановлює своє панування, може зіткнутися з конкуруючою силою і поступитись їй, як це сталося з національною буржуазною революцією XVII ст. Так само й на другому етапі прагнення домінуючої соціально-політичної сили до централізації системи адміністративно-територіального управління може викликати спротив консервативних елементів. Цей спротив може досягнути настільки високої напруги, що державний механізм може розпастися або бути завойований конкуруючою силою, як це сталося в період ствердження на території України Великого Князівства Литовського, коли конкурентами литовських князів виступили польські феодалі.

Цикли можуть бути великими або малими. При цьому великі цикли можуть включати малі цикли, в рамках яких послідовно відбуватиметься проходження усіх етапів (якщо цикл має завершений характер) або деяких з них.

РОЗДІЛ 4. РОЗВИТОК ПОЛІТИЧНИХ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ЦЕНТРАЛЬНИХ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

4.1. Формування системи органів виконавчої влади в умовах структурної кризи (перша половина 1990-х рр.).

Головною рушійною силою перебудови та руху до незалежності України була радянська партійно-державна та господарська бюрократія, яка прагнула конвертувати свої посади в командні позиції в економіці. В ході перебудови вона взяла на озброєння ліберальні гасла – ринкової економіки, приватної власності тощо. Самоорганізація інших соціальних груп, розвиток горизонтальних зв'язків між ними знаходились на низькому рівні. Соціальні структури радянського суспільства швидко розпадалися. Натомість формування нових соціальних зв'язків відбувалось повільно саме внаслідок уповільнення формування нової системи власності.

У політичній сфері ліберальні гасла, сприйняті бюрократією, передбачали розвиток політичного плюралізму, імплементацію теорії розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки, розвиток місцевого самоврядування.

Серед причин запровадження посади Президента називали «необхідність створення символу незалежності у 1990-1991 рр.», «схильність шукати аналога генерального секретаря», «прагнення керівництва КПУ і ВР УРСР ...інституційно забезпечити власні позиції при владі у разі зміни режиму».

[168, с. 69] Від заснування цієї посади спостерігалась тенденція до моделі «сильного» Президента. Він був визначений як глава не лише держави, а й виконавчої влади. [120] Рівень його легітимності забезпечували загальнонаціональні вибори. [121] За Конституцією Президент вносив до парламенту подання на призначення/звільнення Прем'єр-міністра, призначення міністрів закордонних справ, оборони, фінансів, юстиції, внутрішніх справ, голів Держкомітету у справах охорони держкордону і Державного митного комітету. Звільнення з цих посад та рішення щодо інших посад в уряді він робив без узгодження з парламентом. Президент міг утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати органи виконавчої влади, скасовувати акти уряду, центральних органів виконавчої влади. [96]

Але модель «сильного» Президента не була усталеною. Певні сили виступали за обмеження його влади. З наведених положень видно, що парламент не дав йому одноосібних повноважень щодо призначення урядовців. У проектах Конституції від травня та жовтня 1993 р. Президент був визначений лише як глава держави. Навпаки, інші сили підтримували розширення повноважень Президента, аж до особистого керівництва урядом.

У 1991 р. Президент створив орган, якому судилося зіграти значну роль – Адміністрацію Президента. [412] Тоді вона мислилася як робочий орган Президента. Але у її складі були створені служби економічна, з міжнародних питань, по зв'язках з громадськими, політичними організаціями та рухами, з питань територій, що свідчило про можливість її перетворення на політичний орган.

Створення Кабінету Міністрів парламент санкціонував у квітні 1991 р. [119] КМУ складався з Прем'єра, Першого віце-прем'єра, віце-прем'єра, керівників міністерств закордонних справ, оборони, фінансів, економіки, юстиції, внутрішніх справ, зовнішніх економічних зв'язків, зв'язку, транспорту, Служби нацбезпеки, Держкомітету в справах охорони держкордону та Держмиткому. Президент мав право вводити до КМУ інших керівників центральних органів виконавчої влади. [96] У лютому 1992 р. Президент

затвердив перелік з 24 міністерств [420] (з 1993 р. – 25). Пізніше в уряді з'явилися голови Нацбанку, Фонду держмайна, Антимонопольного комітету.

Кабмін не лише підпорядковувався Президенту, а й був підзвітним та відповідальним перед Верховною Радою. Парламент міг виразити недовіру Прем'єру, окремим членам КМУ або уряду в цілому, що тягнуло їх відставку. [96]

Отже, модель уряду, як і Президента, була суперечливою. Йдеться, по-перше, про «подвійну» його залежність від Президента та парламенту. Це заклало підстави для напружених відносин між Президентом та КМУ. По-друге, про очолення Президентом виконавчої влади та наявність посади Прем'єра. По-третє, суперечливо регламентувались й відносини між Прем'єром та членами КМУ. Хоча Кабмін був колегіальним органом, його керівником був визначений Прем'єр, який підписував акти КМУ, визначав обов'язки членів уряду тощо. [156, с. 28-29] Крім того, Тимчасовий регламент КМУ [313] вводив поняття Президії уряду, що свідчило про важелі впливу на Прем'єра з боку «впливових» його членів.

Функціонування інститутів Президента та уряду у державах з віковими традиціями демократії базується на багатопартійній системі, її взаємодії з громадянським суспільством. В Україні ситуація була іншою. «Партії ...ще не стали головними осередками, де акумулюється політичний потенціал суспільства.» [180, с. 35] В цих умовах переваги отримував Президент [179, с. 68], який посилював контроль над урядом. До листопада 1992 р. цей контроль забезпечувався тісними взаєминами між Президентом та Прем'єром. «Єдиною політичною силою, яка тримала Фокіна при владі, був Президент Кравчук». [198, с. 24] Але не слід перебільшувати вплив їх відносин на відносини між органами. Адже ще у березні 1992 р. Президент створив Державну думу, яка виступала своєю альтернативою уряду. [359]

Ситуація ускладнилась з обранням Прем'єром Л. Кучми. Дослідники вважають, що Л. Кравчук був проти цього [198, с. 25], але підкорився тиску депутатів. Не подобалось Президенту і надання КМУ «декретного права».

[105] Отже, призначивши Прем'єром фігуру, неприйнятну для Президента, та надавши йому додаткові повноваження і зберігши повноваження Президента, парламент створив умови для конкуренції у виконавчій владі.

З боку Президента ця конкуренція проявилась у продовженні створення органів, альтернативних урядові. Найгучнішими випадками цього було створення ради підприємців на чолі з В. Бабичем [14, с. 49], а особливо Надзвичайного комітету КМУ з питань оперативного управління економікою.

[414] Хоча комітет мав очолити Л. Кучма, Указ скорочував його повноваження, адже встановлювалось, що безпосередньо керує КМУ Президент. Невідповідність дій Л. Кравчука законодавству призвела до зростання невдоволення, що змусило його зупинити дію Указу. [418]

Також йдеться про видання Президентом указів з економічних питань. На думку М. Кармазіної, укази 1993-1994 рр. означали, що Л. Кравчук діяв як фактичний керівник КМУ. [280, 765]

Протиріччя між Президентом і Прем'єром проявлялися й у кадровій сфері. Внаслідок страйків 1993 р. Л. Кравчук призначив Першим віце-прем'єром представника «шахтарського директорату» Ю. Звягільського, а віце-прем'єром – «донбасівця» В. Ландика. Донецька та дніпропетровська еліти були конкурентами у боротьбі за владу.

На перший погляд, відносини між Президентом та урядом змінилися після відставки Л. Кучми та призначення Ю. Звягільського в.о. Прем'єра. Так, гострих конфліктів між ними не було. Як й ідилії у відносинах. Ю. Звягільський, як говорилось, був введений до уряду вимушено. Сили, що стояли за страйками, не довіряли Л. Кравчуку, а шахтарські регіони підтримали його опонента на виборах 1994 р.

Аналізуючи відносини між Президентом та КМУ, звернемо увагу ще на один факт. Тоді не було реалізовано пропозицію прихильників та апарату Президента щодо особистого очолення ним уряду. Причини були у двох площинах. По-перше, проти підвищення ролі Президента виступала низька політичних сил, а реалізувати цю ідею без парламенту було неможливо. По-

друге, у Президента була можливість добитися цього. Зокрема, коли навесні 1993 р. Л. Кучма висловив бажання піти у відставку. С. Головатий вважав, що, якби Л. Кравчук дійсно хотів очолити виконавчу владу, він би дотиснув політикум. [193, 332] На наш погляд, Л. Кравчук не хотів брати на себе відповідальність в умовах стрімкого економічного падіння.

Відносини в самому уряді теж не відрізнялися єдністю. Крім законодавчих підвалин, конфліктність була зумовлена відносинами між політичними силами. Хоча уряд В. Фокіна представляв радянську безпартійну бюрократію, до нього було введено (держміністром, згодом віце-прем'єром та міністром економіки), зокрема, В. Ланового, що уособлював ринкову ідеологію. Яскравим прикладом протиріч став розгляд діяльності КМУ на одному з засідань Ради. Депутати різко та, на думку В. Фокіна, необґрунтовано критикували уряд. Прем'єр дав членам КМУ вказівку залишити залу. Але В. Лановий залишився одноосібно в урядовій ложі.

Суперечності були властиві й урядові Л. Кучми. Він ввів до КМУ кількох близьких йому діячів, але був змушений зберегти з попереднього кабінету А. Василичина, В. Склярюва, О. Проживальського, В. Самоплавського, Ю. Спіженка та ін. «Кабінет Міністрів не був справою рук Кучми», – стверджував В. Литвин. [193, с. 324] З 37 його членів 21 входив також до уряду В. Фокіна.

Після призначення Ю. Звягільського виник ще один вузол суперечностей, що віддзеркалилося на політиці КМУ. Хоча уряд Л. Кучми багато зробив для лібералізації валютного ринку, у серпні 1993 р., під час його відпустки, за ініціативою Ю. Звягільського був введений фіксований курс карбованця. Це призвело до відставки В. Пинзеника, ідеолога ринкових перетворень. Протиріччя між угрупованнями КМУ полягали у тому, що одне з них представляло інтереси експортерів і було зацікавлене у слабкішій валюті, а їх опоненти – донецькі – інтереси імпортерів, що полягали у сильній валюті. Свою мету вони реалізовували антиринковими методами.

Реформування відносин між центральними та місцевими органами влади було ще складнішим. Розмежування держуправління та місцевого

самоврядування зумовлювалось скороченням ресурсів держави, необхідністю покласти на суспільство обов'язки, виконувати які воно було спроможне. Але керівництво парламенту, зацікавлене у збереженні вертикалі рад, виступало за надання ним та їх виконкомам повноважень державної влади. Це дискредитувало ідею розмежування держуправління та місцевого самоврядування та могло негативно відобразитись на єдності держави.

У 1992 р. Верховна Рада ухвалила закон про запровадження інституту представників Президента. [110] Вони очолювали місцеві держадміністрації в областях, Києві, Севастополі, районах, районах міст Київ і Севастополь.

На представників Президента поклалися завдання: реалізації актів законодавчої і виконавчої влади; координації органів, підпорядкованих центральним органам виконавчої влади; контролю за додержанням законодавства; створення служб місцевої держадміністрації; розробки та виконання бюджету, програм розвитку територій тощо.

Положення про місцеві держадміністрації Президент ухвалив у квітні. [413] Вони створювались на базі виконкомів обл- та райрад. Представник Президента призначався/звільнявся главою держави, видавав розпорядження.

Отже, поява місцевих держадміністрацій була пов'язана з необхідністю реалізації функцій держуправління. Те, що вони очолювалися представниками Президента, зумовлювалось політичним вакуумом після заборони КПУ та виникненням передумов для його заповнення завдяки обранню Президента, що став найбільш легітимним органом влади. Але в політикумі єдиної оцінки щодо представників Президента не було. Опоненти Президента розглядали цей інститут звужено, як тимчасовий засіб забезпечення дотримання законодавства в умовах кризи. [272, с. 8-9]

Введення місцевих обл- та райадміністрацій змусило регламентувати виконання функцій державної влади на нижчих рівнях. У 1993 р. Верховна Рада ухвалила закон про здійснення виконкомом рад окремих повноважень, делегованих їм державою, зокрема, з контролю за використанням і охороною природних ресурсів, реєстрації прав власності на землю, контролю за

квартирним обліком, контролю додержання законодавства з питань землекористування, охорони природи тощо. [98] У межах цих повноважень виконком ніс відповідальність перед місцевою держадміністрацією.

Ухвалені акти не розв'язали усіх проблем розбудови вертикалі влади. Керувати з одного (президентського) центру складною ієрархією держадміністрацій було складно. Крім того, їх підпорядкування лише главі держави створювало небезпеку конфліктів між центральними та місцевими органами виконавчої влади та всередині останніх, адже до адміністрацій входили територіальні підрозділи центральних органів влади, а за своїми функціями представники Президента та підрозділи адміністрацій мали підпорядковуватися Кабміну та центральним органам виконавчої влади.

Тому Л. Кравчук ввів подвійне підпорядкування місцевих адміністрацій Президентові та уряду. [415] Було визначено, що представники Президента призначаються ним за пропозицією Прем'єра і погодженням з радами, а звільняються – за пропозицією Прем'єра [411], а також що примірний перелік служб держадміністрації розробляється Кабміном і затверджується Президентом, а типові положення про служби затверджуються КМУ. [424]

Але введення подвійного підпорядкування не усунуло суперечностей взаємодії у системі влади, оскільки конфлікти на місцевому рівні, зокрема, віддзеркалювали конфлікти між Президентом та Прем'єром.

Л. Кравчук при призначенні своїх представників прагнув отримати підтримку регіональних еліт. Демократичні партії були слабкими організаційно та кадрово на регіональному рівні. Тому Президент надавав перевагу тим, хто входив до номенклатури радянського періоду. Переважна більшість представників в областях раніше очолювали облради та облвиконкоми, а до того очолювали або працювали в обкомах КПУ. Вони, на думку Л. Кравчука, могли зберегти керованість вертикалі влади та підтримати його особисто як колишнього секретаря ЦК КПУ.

Ці сподівання були марними. Протистояння між Президентом та його представниками не було, а у конфлікті Л. Кравчука та Л. Кучми вони ніколи

відверто не підтримували Прем'єра, що дало дослідникам змогу стверджувати, що вертикаль виконавчої влади не сприймала дії Кабміну як «базового» органу виконавчої влади [180, с. 28-29]. Але хід подій засвідчив, що представники діяли, виходячи не з «екс-партійної солідарності» чи лояльності по вертикалі влади, а з суто прагматичних інтересів.

Поки Л. Кравчук зберігав повноваження, вони його підтримували, але коли він погодився на скасування держадміністрацій, більшість його представників, які були обрані головами облрад, на виборах 1994 р. підтримали «рейтингового» Л. Кучму, а не Л. Кравчука, падіння популярності якого віддзеркалювалося й на його представниках. На даними опитувань, на рівні районів позитивно до них ставилися 11,2% громадян, негативно – 29,4%; на рівні області – відповідно 18,1% і 28,8%. Водночас до прямих виборів голів рад позитивно ставились 48,9% громадян, негативно – 8,6%. [179, с. 85]

Не допомогла Л. Кравчуку й підтримка з боку КМУ, оскільки екс-представники не залежали від уряду. Нерезультативним було й загравання з регіональними елітами на межі 1993-1994 рр., коли Президент видав укази про розширення повноважень держадміністрацій східних областей. [423]

Відтак найважливішим чинником взаємодії органів виконавчої влади у першій половині 1994 р. стала реформа управління регіонами. Скасовувався інститут представників Президента, головною посадовою особою ставав голова ради, який обирався мешканцями і очолював виконком. З питань здійснення повноважень державної влади ради та виконкоми були підзвітними і підконтрольними Кабміну та голові і виконкому ради вищого рівня. Повноваження рад могли бути достроково припинені, але лише Верховною Радою. [86]

Може скластись враження, що реформа зруйнувала єдність управління регіонами. Адже, хоча ради й виконкоми підпорядковувалися уряду, він не мав ефективних важелів впливу на них. Але єдності у системі управління не було й у 1992-1993 рр. Тому запорука подолання суперечностей була в іншій площині – політичній, в чому й полягала роль виборів 1994 р.

Отже, особливості взаємодії Президента, КМУ та центральних органів виконавчої влади у перші роки незалежності були зумовлені обраною моделлю державної влади. Вона не давала жодному з органів абсолютної переваги над іншими. Ця модель мала потенціал конфліктних відносин між органами виконавчої влади, причому не лише між Президентом та КМУ, а й всередині уряду. Але актуалізація цього потенціалу була викликана відносинами між політичними силами. Для цього склалися сприятливі обставини. Компартійний механізм керівництва був зламаний, але не був заміщений адекватними механізмами відносин між елітами.

Аналогічні вади мала й система взаємодії між центральними та місцевими органами виконавчої влади. «Подвійна підпорядкованість» останніх створювала потенціал конфліктної взаємодії, особливо в умовах протистояння на центральному рівні.

4.2. Взаємодія органів виконавчої влади в умовах консолідації державної влади (середина – друга половина 1990-х рр.).

Друга половина 1990-х рр. у житті України була відзначена рішучим проведенням неоліберальних реформ, зокрема ціновою лібералізацією та роздержавленням засобів виробництва. На зламі тисячоліть вектор розвитку, заданий неоліберальними реформами, став незворотнім. У 1998 р. частка основних засобів промислового виробництва у недержавній власності перевищила 50%. Це віддзеркалювалось на соціальній структурі та розвиткові політичної системи. Відбувалась поступова консолідація суспільства на основі найбільших фінансово-економічних угруповань, які постали в ході приватизаційних процесів.

Нижня хронологічна межа дослідження – 1994 р., коли було проведено реформу регіонального управління та змінилося керівництво держави, верхня – початок 2000-х рр., коли постало питання про зміну конституційної моделі влади. В цей період були проведені неоліберальні реформи (лібералізація, приватизація), формувалась нова соціальна структура. Суспільство почало

розвиватися на новій основі. На зламі століть постала необхідність переходу до неоліберальних до інституційних реформ. Це вимагало створення інститутів державного управління, адекватних новим його завданням.

У 1994 р. були ліквідовані місцеві держадміністрації (МДА) на чолі з представниками Президента, а функції виконавчої влади були передані виконкомам рад. Президент впливав на виконання органами самоврядування повноважень виконавчої влади опосередковано. Реальних важелів не було й в уряді. Л. Кучма для відновлення вертикалі влади регламентував виконання органами самоврядування повноважень виконавчої влади та визначив відповідальними голів рад. [430, с. 2] Голови обласних, Київської та Севастопольської рад, їх виконкоми були підзвітні та підконтрольні Президентові, голови райрад, їх виконкоми – головам обласних, Київської та Севастопольської рад та виконкомам, голови міських, сільських та селищних рад та їх виконкоми – головам райрад та виконкомів.

Але дієвих важелів впливу на голів рад Президент не мав, адже вони обиралися населенням. Конституційний Договір [166] змінив цю модель. Був реанімований інститут МДА. Президент створював, реорганізував, ліквідував їх, скасовував їх акти, призначав/звільняв голів адміністрацій. З питань виконання повноважень виконавчої влади голови міських, сільських, селищних, районних у містах рад та їх виконкоми підпорядковувались Президентові, Кабінету Міністрів та МДА вищого рівня. Влітку 1995 р. Президент утворив місцеві держадміністрації [419, с. 9] та затвердив положення про них [417, с. 9-12], у грудні – делегував головам та виконкомам міських, сільських, селищних рад повноваження з реєстрації прав власності на землю, договорів оренди та приватизації земель, забезпечення енергоносіями, контролю за платежами до бюджету, погодження керівників держпідприємств, організацій тощо. [426, с. 11]

Але й ця модель не гарантувала ефективної реалізації політики виконавчої влади. Вона посилювала роль політичних вподобань керівників МДА [73, с. 3-4], якими Президент міг призначити лише тих осіб, які були у

1994 р. обрані головами рад. Ця суперечність надалі мала бути розв'язана.

Крім того, Верховна Рада не задовольнила пропозицію Президента скасувати посаду Прем'єра. Виникло явище, яке конституціоналісти називають «подвійним центром» виконавчої влади. Керівництво МДА здійснював Президент, але водночас було визначено, що Кабінет Міністрів координує й спрямовує діяльність місцевих органів виконавчої влади.

Модель «подвійного центру» лишилась й у Конституції. [167] За нею Президент є главою держави, звертається з посланнями до Верховної Ради, призначає Прем'єр-міністра (за згодою парламенту), інших членів уряду, голів місцевих держадміністрацій, видає укази і розпорядження. Кабінет Міністрів Конституція визначає вищим органом виконавчої влади. Він спрямовує і координує діяльність інших органів виконавчої влади.

Виконавчу владу в областях і районах, Києві та Севастополі здійснюють МДА. Їх голови відповідальні перед Президентом і Кабінетом Міністрів, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Щодо формування керівництва держадміністрацій у Конституції є суперечності. У розділі про Президента сказано, що він призначає їх голів за поданням Прем'єр-міністра, звільнення ж їх не обмежене. А у статтях про місцеві держадміністрації говориться, що призначення та звільнення їх голів здійснюється Президентом за поданням Кабінету Міністрів. Цікаво й те, що рішення голів МДА скасовуються Президентом чи головою адміністрації вищого рівня. Про можливість скасування їх Кабміном не йдеться.

Усі ці положення були конкретизовані у законі про місцеві держадміністрації [117], який до їх відання відніс питання: забезпечення законності, охорони прав і інтересів громадян; економічного розвитку територій; бюджету, фінансів та обліку; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, спорту, сім'ї, жінок, молоді, неповнолітніх; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; соцзахисту, зайнятості, праці та зарплати тощо.

Були визначені контрольні та галузеві повноваження МДА.

МДА відповідальні перед Президентом та Кабінетом Міністрів, підзвітні і підконтрольні останньому. Голови адміністрацій призначаються Президентом за поданням Прем'єра на строк повноважень Президента, який може доручити внести іншу кандидатуру. Це збільшило вагу «ненормативних» чинників, зокрема особистих взаємин між Президентом та Прем'єром. Зросла й роль Адміністрації Президента, яка вивчала запропоновані кандидатури.

Ці тенденції простежуються й щодо звільнення голів адміністрацій. За законом, звільняє їх Президент. Цікаво, що у 2010 р. парламент встановив, що Президент може звільнити голову адміністрації з власної ініціативи, а також що подання Прем'єра про звільнення може бути не задовільнене Президентом. [112]

В частині відносин Кабінету Міністрів та місцевих органів виконавчої влади, крім вищезазначеного, було встановлено, що уряд погоджує призначення перших заступників та заступників голів обласних держадміністрацій (ОДА), затверджує рекомендаційні переліки структурних підрозділів адміністрацій, типові положення про них.

Закон регламентував відносини місцевих держадміністрацій з центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ). Адміністрації взаємодіють з ними, а їх підрозділи підзвітні та підконтрольні відповідним центральним органам. Останні погоджують призначення керівників підрозділів ОДА. Порядок погодження був регламентований урядом у 1999 р. [307] Керівники ЦОВВ можуть визнати діяльність підрозділів МДА незадовільною і звернутись до голови адміністрації з поданням. Останній має дати обгрунтовану відповідь.

Щодо територіальних органів ЦОВВ, то голови держадміністрацій координують їх діяльність, а їх керівники при здійсненні повноважень місцевих держадміністрацій підзвітні та підконтрольні головам адміністрацій. Останні можуть звертатись до центрального органу влади з питанням про відповідність керівників територіальних органів. Центральні органи повинні

давати на таке звернення обґрунтовану відповідь.

Були регламентовані й відносини ОДА з районними державними адміністраціями (РДА). Обладміністрації спрямовують діяльність РДА та контролюють їх діяльність. Голови обладміністрацій вносять до Прем'єра пропозиції щодо кандидатур голів райадміністрацій. Вони можуть скасовувати розпорядження голів РДА, а керівники підрозділів ОДА – накази керівників підрозділів райадміністрацій. Голови обладміністрацій можуть ініціювати перед Президентом питання про відповідальність голів РДА. Також вони погоджують перших заступників та заступників голів райадміністрацій.

Значною мірою ситуацію у відносинах між органами виконавчої влади у досліджуваній період визначав Президент, який у 1994 р. представив стратегію реформ та опікувався її реалізацією. Наприкінці 1990-х рр. Президент ініціював перехід до інституційних реформ. Це зумовлювало завдання й перед місцевими органами влади.

Хід реформ впливав на відносини між органами виконавчої влади й через взаємини між політичними силами, що очолювали ці органи.

Всередині 1990-х рр. значну частку серед голів МДА складали колишні партійні та радянські керівники. Це було зумовлено тим, що головами МДА, за Конституційним Договором, призначались особи, обрані головами рад. Обрання багатьох колишніх партійних та радянських керівників було викликано кризою початку 1990-х рр. та недовірою населення до політиків, з якими асоціювали здобуття незалежності, демократизацію тощо. Тому не всі голови МДА були прихильниками курсу Президента. Деякі ОДА неефективно виконували завдання зі здійснення реформ, перекладали відповідальність на центральну владу. [73, с. 3-4]

По мірі реформ та в контексті прийняття Конституції ситуація змінювалась. Хоча частка колишніх керівників була високою, частина голів МДА пристосувалась до реформ. Впливало на це й висунення еліт «другого ешелону». Це дозволяло Президенту проводити ротацію серед голів МДА. Він вдавався й до тасування голів МДА між регіонами, призначення ними

функціонерів ЦОВВ, Адміністрації Президента, народних депутатів.

Ще одна тенденція була пов'язана з партизацією центральних еліт. У 1997 р. Прем'єром став В. Пустовойтенко, один з лідерів Народно-демократичної партії (НДП). Він просував на посади голів МДА функціонерів партії, чому сприяло очолення адміністрації Президента іншим членом НДП Є. Кушнар'євим. Л. Кучма спочатку підтримав цей процес та заявив, що через деякий час не буде терпіти безпартійних «губернаторів». Але повністю «ендепізувати» вертикаль влади Прем'єру не вдалося. «Губернатори» не поспішали вступати до партії, яка асоційовувалася з владою, рівень довіри населення до якої був незначний. Обґрунтованість цієї тактики виявилась на парламентських виборах 1998 р., коли НДП ледве перетнула бар'єр проходження до Верховної Ради. В цих умовах непогані шанси для розвитку мали інші центристські партії, які були елементами політичних холдингів, що брали активну участь у приватизації та обрали партії інструментом збільшення свого впливу на регіональну політику. Відтак, наприкінці 1990-х рр. в середовищі глав ОДА були представлені члени не лише НДП, а й Аграрної партії, СДПУ(о), Ліберальної партії, Народного руху.

Також в цей період на політичній арені виходять й організації, що об'єднували місцеві влади: Спілка лідерів місцевих та регіональних влад (СЛМРВУ), Асоціація міст України, Асоціація сільських, селищних та міських влад тощо. Але інтереси еліт, що входили до них, були різними. До них входили діячі, зацікавлені у збільшенні ваги обласного рівня управління, та водночас представники органів, зацікавлені у незалежності від обласних еліт.

Отже, ключовим чинником розвитку взаємин ОВВ стає суперечність між політичною структуризацією суспільства та, з іншого боку, переходом до інституційних реформ, що зумовлював посилення управлінського впливу. Це спричинило кризові явища в адміністративному управлінні. Суперечливі тенденції часто уособлювалися в діяльності одних і тих саме інститутів.

У 1998 р. Президент затвердив Концепцію адмінреформи, яка передбачала наділення голів ОДА політичним статусом. [62, с. 9] Перед

виборами 1999 р. він підписав декларацію з СЛМРВУ, зокрема, щодо розширення прав регіонів, введення виборності їх вищих посадових осіб, а у 2001 р. схвалив Концепцію регіональної політики [422], де йшлося про елементи бюджетної децентралізації, поступовий перехід до взаємин держбюджету безпосередньо з районними бюджетами та бюджетами територіальних громад. [391, с. 370-371]

Але Президент здійснював й дії іншого змісту. Так, Концепція адміністративної реформи передбачала збереження за заступниками голів ОДА статусу держслужбовців, розподіл повноважень між ними залежно від розподілу повноважень між віце-прем'єрами та створення посади секретаря ОДА, який керував апаратом тощо. У 2000 р. Президент, попри декларації про бюджетну децентралізацію, виступив проти ідеї Мінфіну ввести прямі взаємини держбюджету з бюджетами районів та громад.

Як уособлення суперечливих тенденцій слід розглядати створення Президентом у 2001 р. Національної ради з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування. Очолював її Президент, а її секретаріат діяв в рамках Адміністрації Президента. На неї покладалися розгляд питань загальнодержавного та регіонального значення, внесення пропозицій щодо стратегії розвитку та вдосконалення держбудівництва, взаємодії органів державної влади та ОМС, кадрової політики, пріоритетів соціально-економічного розвитку держави та регіонів, дотримання законодавства органами влади і місцевого самоврядування тощо. [421]

У 2000 р. у Посланні до Верховної Ради Президент застеріг керівників усіх рівнів від «штучного стимулювання формування партійних структур», що розходилося з його попередніми заявами. Наслідки не забарилися. Голови ОДА та 8 РДА Закарпатської обл. заявили про вихід чи призупинення членства в СДПУ(о). Пізніше керівники органів виконавчої влади усіх областей оприлюднили колективний лист до Президента, де йшлося про «недоцільність

перебування в політичних партіях керівників усіх ланок місцевої влади та самоврядування». [331, с. 5]

З врахуванням своїх інтересів на ці процеси реагував Кабінет Міністрів. Як вказувалося, у 2000 р. Мінфін ініціював самостійне формування міських бюджетів та пряму виплату їм трансфертів. Проти цього виступили СЛМРВУ та Президент. [333, с. 12] Зацікавленість уряду у розвитку бюджетної бази низового рівня була викликана тим, що на обласний рівень пріоритетний вплив мав Президент і КМУ не міг конкурувати з ним, тому сподівався збільшити вплив на громади за рахунок прямих їх взаємин з держбюджетом.

Але Кабінет Міністрів демонстрував й дії протилежного змісту. Так, якщо уряд Пустовойтенка встановив, що кількість заступників голів МДА визначається останніми за погодженням з урядом [302], то уряд Ющенка обмежив цю кількість для ОДА 5 заступниками, для РДА – 3. [297]

У 2001 р. ВРУ ухвалила Бюджетний кодекс. Він збільшив роль Мінфіна, який розробляв інструкції з підготовки бюджетних запитів та аналізував їх на предмет ефективності. Але Кодекс визначив й самостійну роль бюджетів міст, сіл та селищ, натомість обласні та районні бюджети мали фінансувати регіональні програми. [390, с. 10] Насправді фінансова статистика фіксувала зростання залежності місцевих бюджетів від державного, яка проявлялася у збільшенні частки доходів, які перераховувалися до держбюджету.

Отже, взаємодія між органами виконавчої влади різних рівнів є складною системою, елементами якої є взаємодії у багатокутнику Президент (Адміністрація) – Кабінет Міністрів – ЦОВВ (їх територіальні органи) – місцеві держадміністрації (їх структурні підрозділи). Несуперечливе її функціонування вимагає політичного механізму, «керівної та спрямовуючої сили». У середині 1990-х рр. цією силою був Президент, а ідеологією влади – неоліберальні реформи. Елементами механізму взаємодії органів влади були законодавча регламентація їх функцій, централізація прийняття рішень, концентрація відповідальності, формування регіональних еліт, лояльних до центру тощо. Але централізована вертикаль не була налагоджена повною

мірою. Не були ухвалені необхідні закони, лишилися суперечності щодо розмежування функцій між органами влади тощо. Були закладені й нові суперечності, зокрема, у вигляді «подвійного центру» виконавчої влади.

Суперечності у взаємодії органів влади загострилися у другій половині 1990-х рр., коли постала необхідність переходу до інституційних реформ та зростання управлінського впливу влади, а з іншого боку, внаслідок неоліберальних реформ ускладнилася структура суспільства, прогресувала політична структуризація, що призвело до «пробуксовування» централізаційного механізму влади. Зросла роль координаційних механізмів взаємодії. Але спроба подолати цю суперечність шляхом лише адміністративної реформи була неефективною, призвівши до нової хвилі суперечностей між центральними та регіональними елітами. Тому подальше налагодження взаємодії між органами виконавчої потребувало ширшого контексту політичної реформи.

4.3. Взаємодія органів виконавчої влади в умовах домінування партійно-політичного плюралізму

На зламі XX-XXI ст.ст. умови функціонування виконавчої влади України суттєво змінюються. Це було викликано змінами у суспільстві внаслідок проведення неоліберальних реформ 1990-х рр. Склалась дворівнева банківська система, її складовою були комерційні, переважно недержавні, банки. Більшість активів у торгівлі, будівництві, більше половини активів у промисловості знахидилсь у недержавній власності. Постала нова структура форм власності як основа розвитку суспільства. Навколо угруповань, які в ході приватизації захопили командні висоти в економіці, почала формуватися нова соціальна структура суспільства. Усе це зумовило припинення економічного спаду та перехід до траєкторії економічного зростання. Ці процеси віддзеркалювалися на розвиткові регіонів та міжрегіональних зв'язках. Пожвавилися соціально-економічні та інші суспільні процеси в регіонах.

Починають укладатися міжрегіональні угоди про співробітництво в економіці та інших сферах. [68] Активізується зовнішньоекономічна діяльність регіонів. Вони укладають угоди з регіонами інших держав [245], міжнародними фінансовими організаціями [207], іноземними компаніями тощо. [454]

Але розвиток суспільства гальмувався технологічною відсталістю України. Економіка базувалася на енерго- та матеріаломістких технологіях. В промисловості продовжувала скорочуватись частка галузей, які виробляли технічно складну, кінцеву продукцію. Натомість зростала питома вага галузей, які виробляли проміжний продукт. Так, у 2000 р. частка чорної металургії у промисловому виробництві зросла з 23,8% до 27,4%. Зростав експорт та скорочувалася частка внутрішнього ринку. Частка експорту у 2000 р. зросла з 52% до 60% ВВП. Погіршувалася структура експорту. У 1996-2000 рр. частка напівфабрикатів в експорті чорних металів зросла з 21,6% до 37%, натомість частка прокату скоротилась з 66,7% до 38%. [289] У занедбаному стані знаходилась інфраструктура.

Відсталі технології були властиві не лише економіці, а й соціальному сектору. В умовах, коли громадяни пенсійного віку складали третину населення, нереформована сфера пенсійного забезпечення, яка базувалася на солідарній системі, почала представляти загрозу фінансовій системі держави. Те саме стосується й системи безадресних соціальних пільг, яка перетворювалася на бездонну діжку. Загрозу економічній безпеці та здоров'ю нації представляла неефективна система медичного забезпечення. Система освіти не здатна була задовольнити потреби економіки у робочих руках та мізках.

Потенційну загрозу соціальній стабільності становило нереформоване житлово-комунальне господарство (ЖКГ). На початок 2004 р. його дебіторська заборгованість склала 8,9 млрд. гривень, кредиторська – 8,5 млрд. Потреби на реконструкцію аварійних об'єктів Держкомітет з будівництва та архітектури оцінював у 50 млрд. гривень. На надання послуг жеки витрачали 30% платежів населення, решта йшла на зарплату (45%) та за статтею «інші витрати» (22%),

які Держкомітет характеризував як «нікому не відомі потреби». Бюрократія ЖКГ була зацікавлена у збереженні його формальної збитковості, яке відтак було непривабливим для інвестування. Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків існували менш ніж у 1% житлового фонду.

Гальмом був й стан суспільних процесів в регіонах. Соціально-економічне поживлення не торкнулося багатьох з них, які залишалися депресивними. Низьким був фінансовий потенціал регіонів. Серед причин були архаїчність адміністративно-територіального устрою, подрібненість адміністративно-територіальних одиниць, нерозмежованість державної та комунальної власності. Доходи місцевих бюджетів формувалися головним чином за рахунок державних податків та зборів, місцеві збори мали незначну частку у надходженнях. Надходження від податку на прибуток підприємств комунальної власності не перевищували 1-2% доходів місцевих бюджетів. Близько 95% сільських та селищних бюджетів було дотаційними. За даними Комітету Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, «з 12 тисяч територіальних громад 7 тисяч сьогодні бездіяльні». [216]

Причому відновлення економічного зростання в країні, розвиток засобів суспільної комунікації не лише не нівелювали, а, навпаки, посилили негативні явища. Вони зумовили зростання потреб громадян, які зосереджувалися в місцях проживання, але ресурси їх задоволення концентрувалися переважно на рівні центральної влади. У квітні 2003 р. в ході Дня Уряду у Верховній Раді було відзначено подальше поглиблення міжрегіональних диспропорцій. Із 353 малих міст лише 22 були охарактеризовані як такі, що інтенсивно розвивалися протягом останніх 3 років. Натомість 60% міст розвивалися слабо, а 33% й зовсім були депресивними. [67] Усе це змусило тодішнього голову Комітету Верховної Ради з питань держбудівництва та місцевого самоврядування заявити, що централізований характер державної влади вже не відповідає змінам, які відбулися в структурі власності, а саме тому факту, що 92% власності стало приватною.

Зниження самостійності місцевих влад в питаннях економічного розвитку, зайнятості та підтримки малозабезпечених верств обумовило низький рівень довіри населення до них. За даними Інституту соціології, у 2003 р. частка тих, хто зовсім або переважно не довіряв органам самоврядування, складала 52,5%, цілком або переважно довіряв – лише 15,3%.

Поступова структуризація суспільства призводила до зростання суперечностей між інтересами загальнонаціональних, регіональних, галузевих політичних угруповань. Це мало наслідком, зокрема, незаконні, з точки зору державного законодавства, дії місцевих органів виконавчої влади, наприклад, обмеження на вивезення товарів за межі регіонів. [50; 70; 128]

Отже, поступова консолідація державного організму, розвиток соціальних комунікацій на новій соціально-економічній основі, відновлення економічного зростання актуалізувало необхідність соціально-економічної та суспільно-політичної модернізації України. Модернізація потребувала значних інвестиційних ресурсів, яких у держави не було. Відтак необхідні були реформи, які б активізували інвестиційний процес, зуміли б направити суспільну енергію на розв'язання потреб модернізації. Відповідно змінювалися завдання державної влади, зокрема органів виконавчої влади.

Внаслідок реформ 1990-х рр. постали інститути влади, система приватної власності. Налагоджувалось співробітництво регіонів між собою (угоди між обладміністраціями /ОДА/) та з іншими країнами. Елементом нової соціальної структури були політугрупування, що захопили активи в економіці. Динамізація суспільного життя ставила нові завдання перед владою. Ускладнення об'єкту управління вимагало нових інститутів. Країна переходила від неоліберальних до інституційних реформ. Політугрупування прагнули розширити вплив на державну політику через партії.

Модель взаємодії. Взаємодія ОВВ регламентувалась Конституцією. Президент визначався як глава держави, що призначав та звільняв членів КМУ, інших керівників ЦОВВ та МОВВ, звертався з посланнями до ВРУ, де визначав цілі державної політики, утворював, ліквідував, реорганізовував

ЦОВВ, підписував закони. Його акти обов'язкові до виконання ОВВ.

КМУ є вищим ОВВ, що спрямовує і координує інші ОВВ. Його повноваження включають здійснення внутрішньої та зовнішньої, фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сфері праці й зайнятості, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, розробку і здійснення державних програм, управління об'єктами державної власності тощо.

ЦОВВ – це міністерства та відомства. Положення про них до 2006 р. затверджувались Президентом, пізніше – КМУ. Акти ЦОВВ обов'язкові до виконання МОВВ. Деякі ЦОВВ мають територіальні підрозділи.

Виконавчу владу в областях і районах, Києві та Севастополі здійснюють місцеві держадміністрації (МДА). Вони забезпечують виконання Конституції, законів, актів Президента, КМУ, ЦОВВ, виконання державних і регіональних програм, підготовку та виконання обласних і районних бюджетів. Голови МДА відповідальні перед Президентом і КМУ, підзвітні та підконтрольні ОВВ вищого рівня. Вони формують склад МДА.

Щодо формування МДА у Конституції є суперечності. У розділі про Президента сказано, що він призначає голів МДА за поданням Прем'єра, звільнення ж їх не обмежене. А у статтях про МДА йдеться, що призначення та звільнення їх голів здійснюється Президентом за поданням КМУ. Рішення голів МДА скасовуються Президентом чи головою МДА вищого рівня.

Закон про МДА [117] встановив, що Президент може доручити Прем'єру внести іншу кандидатуру на посаду голови МДА. Було визначено, що КМУ погоджує призначення перших заступників та заступників голів ОДА, затверджує рекомендаційні переліки підрозділів МДА, положення про них.

Закон регламентував відносини МДА з ЦОВВ. МДА взаємодіють з ЦОВВ, а їх підрозділи підзвітні та підконтрольні ЦОВВ. Останні погоджують призначення керівників цих підрозділів, а також можуть визнати їх діяльність незадовільною і звернутись до голови МДА з поданням. Голови МДА координують територіальні підрозділи ЦОВВ. Їх керівники при здійсненні

повноважень МДА підзвітні і підконтрольні головам МДА. Останні можуть звертатись до ЦОВВ щодо відповідності цих керівників.

Були регламентовані відносини ОДА з районними МДА (РДА). ОДА спрямовують та контролюють їх діяльність. Голови ОДА вносять до Прем'єра пропозиції щодо голів РДА. Вони скасовують розпорядження голів РДА, керівники підрозділів ОДА – накази керівників підрозділів РДА. Голови ОДА ініціюють перед Президентом питання про відповідальність голів РДА, а також погоджують перших заступників та заступників останніх.

Взаємодія між ОВВ різного рівня регламентується й іншими законами – щодо держслужби, окремих галузей суспільного життя тощо.

У 2000-х рр. були дискусії щодо створення уповноваженого ЦОВВ у сфері регіональної політики. Спочатку ці повноваження належали Мінекономіки (Мінекономіки та євроінтеграції). У 2007 р. КМУ створив Міністерство регіонального розвитку та будівництва.

У 2000-х рр. були спроби змінити описану модель. Вони зумовлювались вичерпанням ієрархічної моделі в умовах ускладнення об'єкту управління. Проте ці спроби не були реалізовані. Але те, що редакція Конституції 2004 р. не змінила відповідних положень, не означає, що політреформа не вплинула на взаємодію ОВВ. Адже її модель значною мірою визначалася так званим «подвійним центром виконавчої влади». Змінивши засади взаємодії Президента та КМУ, Конституція вплинула й на їх взаємодію з ОВВ.

Ще при підготовці реформи, у 2001-2003 рр., діяв інститут держсекретарів міністерств, що готували плани роботи, контролювали їх виконання, узгоджували кадрові рішення щодо структурних підрозділів МДА, розпоряджалися бюджетними коштами. Суперечності «подвійного центру» актуалізувалися під час реформи, а саме в умовах різних політичних орієнтацій Президента та КМУ. Якщо до реформи подання Прем'єра на голів МДА часто робилися формально, то за конфліктів Президента та КМУ вага цього чинника зростає. В цих умовах Президент пішов на введення інституту

виконуючих обов'язки голів МДА. [35] Це знижувало вплив КМУ та ЦОВВ на голів МДА і, навпаки, зміцнювало вплив Президента та його Секретаріату.

Зміни до моделі взаємодії КМУ, ЦОВВ та МОВВ вносились й законами про КМУ у 2006 та 2008 рр. [106] КМУ був уповноважений погоджувати призначення заступників голів МДА. Було регламентовано інформаційну взаємодію між КМУ та МДА тощо. Закон 2008 р. передбачав можливість уряду надавати згоду на призначення керівників територіальних органів ЦОВВ, установ, призначення яких голови МДА відмовлялися погоджувати.

Партійні механізми. Їх дія в умовах України мала специфіку. Партії були «корпоративним інструментом», віддзеркалюючи інтереси угруповань (регіональних, галузевих, відомчих), які не співпадали, а інколи суперечили. Модель взаємодії ОВВ зумовлювала, що керівництво МДА прямо не залежало від виборів до місцевих рад, на яких партії змагалися. Крім того, участь у виборах брали не лише партії, а й блоки, зокрема регіонального походження. Ці та інші особливості зумовили, що партійні механізми взаємодії ОВВ не стільки стосувалися програм партій, що мали незначне відношення до інтересів населення, скільки проявлялися у кадровій сфері.

Серед голів ОДА представники партій з'являються у другій половині 1990-х рр. У 1998 р. Президент заявив, що «не буде терпіти безпартійних губернаторів». Але у Посланні до ВРУ 2000 р. він виступив проти «штучного стимулювання формування партійних структур». У 2000 р. голови ОДА, включно членів партій, опублікували лист про недоцільність перебування в партіях керівників місцевої влади. [331] Але департизація не була завершена. Адже вона була викликана інтересами боротьби одних сил проти інших.

Новий сплеск «партизації» припадає на 2002-2004 р. Представник однієї з партій очолив Адміністрацію Президента та сприяв призначенню її членів головами 3 ОДА, багатьох РДА, керівниками структурних підрозділів МДА.

Наступний етап розпочався у 2005 р. Головами майже усіх ОДА стали представники партій, що входили до «Нашої України» чи підтримали В. Ющенка. Але їх партійність, як і раніше, здебільшого віддзеркалювала не

орієнтації населення, а скоріше зв'язки з главою держави.

Надалі на дану сферу вплинули такі чинники. По-перше, розпад «помаранчевої команди». Керівництво ОДА «бюрократизується». Призначаються особи, які не були публічними політиками, але орієнтувались на Президента. Деякі до того працювали у президентських структурах. Тож «нашоукраїнці» продовжували домінувати. По-друге, після виборів 2006 р. призначаються представники місцевої еліти (де опозиція домінувала), а також ті, хто обіймав ці посади за Л. Кучми. По-третє, глава Секретаріату Президента просував представників партії «Єдиний центр» на посади в МДА.

Аналізуючи партійні механізми, неможливо оминати роль громадських структур. На зламі століть постають організації, що об'єднують глав МОБВ та місцевих рад – Спілка лідерів місцевих та регіональних влад (СЛМРВУ), Асоціація міст, Асоціація сільських, селищних та міських рад, Конгрес місцевих та регіональних влад. Спочатку вони відігравали певну роль, напр., при гальмуванні реформи міжбюджетних відносин у 2000 р. Пізніше їх вплив зменшується, що було закономірним в умовах різкої партійної поляризації.

Організаційні «майданчики» взаємодії. Реалізація правових засад взаємодії неможлива без організаційних форм. Щодо Президента та МОБВ «майданчиками» для розробки рішень були Адміністрація та Секретаріат, їх підрозділи (Головна служба регіональної політики). Вони, зокрема, перевіряли кандидатів на посади, яких призначали Президент, КМУ, Секретаріат, Держуправління справами. У 2006 р. Президент ввів перевірки відомостей й щодо кандидатів, призначення яких здійснювали голови МДА. [319]

Роль «майданчиків» взаємодії відігравали координаційні та інші комісії, ради, групи, створювані Президентом – з питань адмінреформи, адміністративно-територіального устрою (АТУ), кадрового резерву, Нацрада з узгодження діяльності загальнодержавних та регіональних органів та місцевого самоврядування, Нацрада з питань держбудівництва та місцевого самоврядування тощо. Взаємодія Президента з МДА відбувалась в рамках

двосторонніх зустрічей з губернаторами, нарад, поїздок Президента до регіонів, після яких Президент видавав укази та доручення.

За президентства В. Ющенка в умовах політреформи зростає роль РНБОУ. Цей механізм давав змогу видавати укази щодо проблем управління на регіональному рівні. Не всі ці рішення мали ефект. Так, доручення 2008 р. щодо скорочення на 20% чисельності ОБВ не було виконане.

Щодо взаємодії КМУ та ЦОВВ з МОВВ, то тут рішення теж готувалися на рівні міжвідомчих комісій, рад, груп. Виникають регіональні представництва міжвідомчих комісій. Так, у 2007 р. «антирейдерська» комісія КМУ створила міжвідомчі групи в ОДА 20 областей та в АР Крим.

Особливим механізмом було кураторство регіонів членами КМУ. Спочатку кураторами були й «пересічні» міністри, але, починаючи з уряду В. Януковича, ними призначались Перший та «звичайні» віце-прем'єри.

На початку 2000-х рр. набуває поширення укладення угод між ЦОВВ та ОДА. Особливою активністю тут відзначалось Мінтрансзв'язку.

Політичні засади взаємодії Президента, КМУ, ЦОВВ та МОВВ включали програмування різних видів державної політики – внутрішньої, зовнішньої, економічної, фінансової, соціальної, гуманітарної тощо. Важливе місце посідала регіональна політика. У 2001 р. Президент схвалив її Концепцію. [422] Серед її принципів були поєднання централізації та децентралізації влади. Передбачались участь МДА в управлінні підприємствами, розширення їх повноважень та функцій тощо. У 2006 р. КМУ затвердив Держстратегію регіонального розвитку. [301] Серед причин проблем були названі відсутність системи стратегічного планування, механізму узгодження пріоритетів держави та регіонів. Декларувались створення децентралізованої моделі влади, перетворення МДА на контрольні-наглядові органи. У 2008 р. КМУ доручив розробити нову концепцію. Її проект, підготовлений Мінрегіонбудом, повторював положення попередніх документів. Водночас була приділена увага до таких інструментів як електронне урядування та публічно-приватне партнерство.

Важливе місце посідали проблеми адміністративно-територіальної реформи (АТР). У 2000 р. Президент створив комісію з питань АТР. У 2002 р. КМУ розглянув проект Концепції удосконалення АТУ, який був підданий критиці за неконкретність. Знову питання постало після виборів 2004 р. Але й за президентства В. Ющенка спроби реалізувати реформу закінчились невдало, серед причин чого були суперечності не лише між держкерівництвом та місцевими владами, а й усередині правлячої команди. [83]

Тема реформування міжбюджетних відносин проходить через документи 2000-х рр. Хоча у 2000 р. проти проекту Мінфіну, що передбачав прямі відносини держбюджету з бюджетами районів та міст та, відповідно, зменшення ролі обласних органів, виступили СЛМРВУ та Президент, у 2001 р. ВРУ ухвалила Бюджетний кодекс, який реалізував ці ідеї. У 2007 р. КМУ схвалив Концепцію реформування місцевих бюджетів, яка передбачала збільшення їх частки у зведеному бюджеті, середньострокове планування, програмно-цільовий метод, фонди регіонального розвитку. У 2009 р. ВРУ, за ініціативою уряду, ухвалила новий Бюджетний кодекс, що встановлював прямі зв'язки держбюджету з 12 тис. місцевих бюджетів. Справа в тому, що Прем'єр, напередодні виборів 2010 р. і в умовах контролю над ОДА з боку Президента, завдяки новому кодексу встановлювала відносини з місцевими елітами. Але Президент та вибори зашкодили набуттю кодексом чинності.

Однією з проблем у взаємодії ОБВ різних рівнів був контроль центральних органів влади над місцевими бюджетами. На початку 2000-х рр. важливим заходом цього було переведення місцевих бюджетів на казначейське обслуговування. У 2007 р. КМУ затвердив порядок фінаудиту місцевих бюджетів. Ще одним засобом контролю над МДА був статус розпорядників коштами держбюджету. У 2000-х рр. уряд АРК, ОДА, КМДА та Севастопольська держадміністрація були позбавлені статусу головних розпорядників, але у 2006 р. КМУ повернув МОБВ цей статус.

В умовах кризи виконавча влада реалізувала ідею створення стабілізаційного фонду. КМУ затвердив порядок його використання для

реалізації регіональних інвестпроектів. Головним розпорядником визначався Мінрегіонбуд, переліки об'єктів затверджував уряд.

Ключове місце у взаємодії ОБВ посідала економічна, фінансова, соціальна тощо політики. Обсяги статті змушують обмежитись загальними рисами. Спочатку важливу роль тут грали Послання Президента до ВРУ. Так, Послання 2001 р. визначало економічний курс як поєднання системних реформ та економічного зростання з активною соціальною політикою, містило завдання концентрації національного капіталу. Дуже важливим було звернення Президента з нагоди 11-ї річниці незалежності, де він визначив найважливіші інституційні реформи – бюджетну, медичну, пенсійну.

З впровадженням політреформи роль Послань Президента зменшується. Але пов'язане це було не з реформою, а з конфліктами між Президентом та урядом. Хоча й в цих умовах у Президента залишались важелі. Так, у 2008 р. він став ініціатором програми будівництва доступного житла.

Уряди теж займалися «програмуванням» розвитку. У 2006-2007 рр. були затверджені концепції розвитку легкої промисловості, реформування податкової системи тощо. З 2008 р. КМУ в умовах кризи затвердив та провів через ВРУ програми та стратегії розвитку будівництва, авіапромисловості, хімічної, гірничо-металургійної галузей, залізничного транспорту тощо. Але його підходам часто бракувало реалістичності, узгодження заходів та ресурсів. Один з прикладів – підготовка до Євро-2012. Спроби, зокрема МДА, залучити приватний капітал до більшості об'єктів провалилися.

Про якість державної політики реформ свідчив й фактичний провал, крім бюджетної, також медичної та пенсійної реформ, які Л. Кучма вважав ключовими, що було пов'язано з їх роллю як акумуляторів інвестресурсів.

Важливою проблемою у взаємодії ОБВ було управління державними підприємствами та корпоративними правами. Регіони вимагали передавати їм права управління. Але як це узгодити з концентрацією капіталу? Політика у цій сфері була підпорядкована корпоративним інтересам. Передача в управління практикувалась, коли місцеві влади були політично близькими

силам, що очолювали органи, від яких залежала передача в управління. В інших випадках практикувалась централізація повноважень з управління.

Окремий напрям взаємодії становила проблема вільних економічних зон та територій пріоритетного розвитку. Політика урядів у цьому питанні теж залежала від сил, які їх очолювали, та, відповідно, не була послідовною.

Окремий напрям взаємодії – інформаційна політика. Ще у 1990-х рр. було затверджено Нацпрограму інформатизації. У травні 2003 р. КМУ схвалив Концепцію формування системи національних інформресурсів. Було передбачено формування Національного реєстру електронних ресурсів. У лютому 2004 р. КМУ ввів правило обов'язкового опублікування у місцевій пресі регуляторних актів РМ АРК та МДА. На сайтах мали розміщатися, зокрема, плани підготовки проектів, звіти про результативність актів тощо.

Окремим майданчиком взаємодії ОБВ різних рівнів були програми регіонального розвитку, що ухвалювалися за ініціативи ОДА. Вони включали фінансування як з місцевих, так і з держбюджету. Найважливіші програми або заходи регіонального розвитку затверджувалися Президентом чи КМУ.

Отже, зміни у взаємодії Президента, загальнодержавних та місцевих ОБВ були викликані переходом країни від неоліберальних до інституційних реформ, новими завданнями влади в умовах пошуку ресурсного забезпечення економічного зростання. Централізована модель влади себе вичерпала. Але домінантні у 2000-х рр. партійно-політичні механізми за незмінності моделі регіональної влади не забезпечили набуття виконавчою владою нової якості та становлення органічної та динамічної системи взаємодії її органів. Партійна структуризація ОБВ суперечила структуризації громадських інтересів на рівні регіонів. Усунення президентської моделі програмування діяльності МОБВ не було адекватно замінене іншою, що було пов'язано з відсутністю цілісних програм партій, які складали коаліції, та конфліктами в останніх. Водночас зростання ролі КМУ та ЦОБВ у програмуванні діяльності місцевої влади не усунуло надцентралізації системи влади.

4.4. Особливості та перспективи взаємодії органів виконавчої влади на сучасному етапі.

Особливістю сучасного періоду розвитку відносин між органами виконавчої влади є те, що процеси державотворення розгортаються на тлі світової економічної кризи, яка безпосередньо впливає на Україну. У 2010-2011 рр. відбулось певне покращення економічної кон'юнктури та був відновлений економічний підйом. Але він відбувався нерівномірно по регіонах України. З 2012 р. висхідний тренд змінився на протилежний внаслідок так званої «другої хвилі» кризи. У січні-жовтні 2012 р. падіння промислового виробництва в Україні склало 1,4% до відповідного періоду минулого року, в тому числі у жовтні – 4,2% до жовтня 2011 р. Це негативно позначилось на соціально-економічній динаміці. В січні-жовтні падіння виробництва спостерігалось у 14 регіонах (найбільше у Чернівецькій обл. – 11,1%), зростання – у 13 (найбільше у Житомирській обл. – 24,9%). [269]

У попередні роки незалежності не були розв'язані питання структурної перебудови економіки та інших сфер суспільного життя. Зокрема, не були здійснені адміністративно-територіальна, пенсійна, медична та інші реформи, необхідність яких для подальшого розвитку суспільства були викликані технологічною відсталістю України. З початком сучасної економічної кризи ця відсталість стала відчуватися дедалі гостріше.

Однією з головних причин того, що необхідні реформи не були проведені, була дестабілізація політичної ситуації у 2005-2009 рр.,

неможливість визначитись з стратегічними перспективами розвитку країни внаслідок відсутності консенсусу політичних сил, конфліктних відносин між вищими органами влади. Це різко зменшило довіру населення до органів влади, посилило настрої розчарування. Тому ключовим чинником розвитку виконавчої влади стали президентські вибори 2010 р. Їх наслідком стали подолання конфліктності у відносинах між Президентом, Кабінетом Міністрів та парламентом, підвищення ролі Президента у політичній системі. Як стверджувалось у Посланні глави держави до Верховної Ради 2011 р., вибори «означали не лише формальну зміну влади, а й зміну характеру розвитку суспільства та держави. Пріоритетними завданнями в цій царині є політична стабілізація та консолідація влади. Цього вдалося досягти завдяки створенню реальної та дієвої парламентської більшості, формуванню нового Кабінету Міністрів, подоланню протистояння між вищими органами державної влади.» [218] Політичними методами було розв'язано, в усякому разі на певний час, проблему «подвійного центру» виконавчої влади, яка впливала на відносини не лише вищих органів державної влади, а й між ними та місцевими органами влади.

Але питання про стабілізацію політичних процесів, консолідацію влади у тривалій перспективі залишилось актуальним. Президентські вибори, хоча й стали чинником подолання конфліктності у відносинах вищих органів державної влади – Президента, Кабінету Міністрів та Верховної Ради, не усунули суперечностей та загрозу конфліктів у владі, а лише створили передумови для їх перенесення на рівень відносин між окремими центральними органами виконавчої влади, а також між центральними та місцевими органами виконавчої влади. Виконавча влада зберегла «номенклатурно-клановий плюралізм», що гальмував реформи у попередні роки. Така конструкція влади не могла забезпечити реалізацію ініційованих Президентом реформ. Крім того, зберігалась залежність глави держави від інших угруповань партії. Спроба позбавитись цієї залежності шляхом призначення глави уряду, який би не входив до Партії регіонів, не вдалася.

В цих умовах Президент пішов на скасування політичної реформи та повернення чинності редакції Конституції 1996 р. Хоча обидві редакції Конституції суттєво не відрізнялися щодо моделі та механізмів формування та функціонування місцевих органів виконавчої влади, це не означало, що відновлення «старої» Конституції не вплинуло на взаємодію центральних та місцевих органів виконавчої влади. Цей вплив був опосередкований змінами у моделі формування та функціонування вищих органів державної влади, центральних органів виконавчої влади.

У Посланні до Верховної Ради 2011 р. Президент зазначив, що метою реформ є «зробити владу відкритою, прозорою, ефективною та підконтрольною громадянам». До конкретних кроків адміністративної реформи він відніс чітке окреслення ідеології реформи, прийняття її Концепції, ухвалення законів «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Про державну службу», «Про адміністративні послуги», «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів», Адміністративно-процедурного кодексу, завершення формування правової бази електронного урядування, створення раціональної, стабільної системи виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях, децентралізацію адмінпослуг та підвищення їх якості; удосконалення інституту державної служби. [218]

Результатом роботи став грудневий 2010 р. Указ Президента про реформу Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади. [431]

До основних інструментів реорганізації органів влади міністр відніс розмежування функцій між органами виконавчої влади, політичної та адміністративної складових їх діяльності, чітке визначення статусу органів влади залежно від виконуваних функцій.

Були визначені переліки центральних органів виконавчої влади, їх статуси, які залежали від розмежування політичних та адміністративних функцій: міністерство – формує політику у певній сфері, контролює діяльність інших центральних органів влади; державна служба – насамперед надає

адміністративні послуги; державна інспекція – контролює дотримання та виконання законодавства; державне агентство – управляє державним майном та надає юридичним особам послуги, пов'язані з об'єктами держвласності. [449] При цьому діяльність інших, крім міністерств, ЦОВВ Кабінет Міністрів спрямовує через міністрів. Отже, більшість ЦОВВ були підпорядковані міністерствам.

Була також поширена запроваджена ще в урядах, які очолював В. Янукович, практика призначення Першого віце-прем'єра та віце-прем'єрів керівниками міністерств. Так, Перший віце-прем'єр очолив Міністерство економічного розвитку і торгівлі, інші віце-прем'єри стали відповідно міністрами інфраструктури, соціальної політики тощо.

Згідно з ухваленими парламентом змінами до Закону «Про Кабінет Міністрів України» [99], Кабінет Міністрів здійснює виконавчу владу безпосередньо та через центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів АР Крим та місцеві держадміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів. До основних завдань КМУ віднесені забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розроблення, затвердження і виконання державних цільових програм; забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; спрямування та координація роботи органів виконавчої влади тощо. Крім того, Кабінет Міністрів здійснює заходи щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади, розробляє та здійснює заходи з вдосконалення системи цих органів з метою підвищення їх ефективності та оптимізації витрат на апарат управління, затверджує граничну чисельність працівників ОВВ тощо.

Міністерства та інші ЦОВВ підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів. Діяльність ЦОВВ, керівники яких не входять до КМУ, спрямовується і координується міністрами.

Було також регламентовано взаємодію Кабінету Міністрів з Президентом. Зокрема, КМУ за ініціативою Президента або з власної ініціативи здійснює підготовку проектів актів Президента, вносить їх на розгляд Президенту, забезпечує виконання виданих Президентом актів та наданих Президентом доручень, реалізацію програм Президента та щорічного послання до Верховної Ради.

Закон «Про центральні органи виконавчої влади» [101] втілює у законодавство основні положення грудневого Указу Президента, зокрема щодо розмежування функцій ЦОВВ, визначення їх статусу залежно від виконуваних функцій, підпорядкування міністерствам більшості інших ЦОВВ. Міністерство визначене законом як центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів.

Як ЦОВВ зі спеціальним статусом були визначені Антимонопольний комітет, Фонд державного майна, Державний комітет телебачення і радіомовлення. Їх голови призначаються та звільняються Президентом за згодою Верховної Ради. Президент може утворювати інші ЦОВВ зі спецстатусом.

Водночас порівняно з Указом прийняті закони містили й деякі новації:

- міністри та їх перші заступники визначалися як політичні діячі;
- керівники ЦОВВ, перші заступники міністрів призначаються Президентом за поданням Прем'єра, звільняються – Президентом;
- впроваджується посада заступника міністра – керівника апарату. Він є не політичним діячем, а держслужбовцем. Створення цієї посади, призначення на неї (звільнення) стали прерогативами Президента;
- центральні органи виконавчої влади керуються указами, розпорядженнями, дорученнями Президента;
- були ліквідовані урядові комітети, які розглядали проекти урядових рішень до їх винесення на засідання Кабінету Міністрів;

- ліквідовувалися органи урядового управління у складі міністерств.

Внаслідок проведених реформ кількість центральних органів виконавчої влади скоротилася зі 111 до 74, контрольних органів – з 69 до 11.

Також в контексті реформи було зменшено кількість головних розпорядників бюджетних коштів (було більше 100, стало 82) та бюджетних програм (майже 900 та 580). Але, за досвідом розвинутих країн, цього недостатньо. Ефективний контроль можливий за наявності 10-20 головних розпорядників. [222]

Адміністративна реформа передбачала низку інших складових. Зокрема, у 2011 р. було ухвалено закон про засади запобігання і протидії корупції. [114] У 2011 р. було ухвалено Національну антикорупційну стратегія на 2011-2015 рр., Державну програму з подолання та протидії корупції. Важливим напрямом адміністративної реформи було унормування державної служби. У листопаді 2011 р. Верховна Рада затвердила Закон «Про державну службу». [102] У 2012 р. глава держави затвердив Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 рр. [410] На першому етапі вона передбачає ухвалення державної програми формування та реалізації кадрової політики, створення президентського кадрового резерву «Нова еліта нації», посилення держконтролю за дотриманням стандартів охорони та умов праці, створення профілів профкомпетентності посад, впровадження системи держзамовлення на підготовку кадрів тощо, на другому етапі (2014-2016 рр.) – розробку та затвердження регіональних та галузевих програм реалізації кадрової політики, впровадження електронного управління. Для реалізації Стратегії затверджуються щорічні плани. [416] У червні 2012 р. КМУ схвалив Концепцію Держпрограми розвитку державної служби на період до 2016 р. Держзамовником програми було визначене Нацагентство з питань державної служби. За рахунок реалізації програми планується зменшити до кінця 2016 р. на 5% плинність кадрів на державній службі, підвищити конкурентоспроможність держслужби. [356]

Президент був одним з ініціаторів ухвалення закону та урегулювання питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації. [304; 401] Важливим напрямом було ініціювання запровадження електронної взаємодії органів влади, приєднання до Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд». [79] В її рамках планується, зокрема, функціональна інтеграція інформаційних ресурсів державних органів, забезпечення функціонування єдиного веб-порталу адміністративних послуг, завершення впровадження системи електронної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців тощо.

Отже, реорганізація у 2010-2011 рр. центральних органів виконавчої влади, законодавче її закріплення були спрямовані на розв'язання проблем, вирішити які не змогла політична реформа, на подолання негативних наслідків домінування «номенклатурно-кланового плюралізму» в системі уряду. Здійснювалися централізація управління, розмежування політичних та адміністративних його функцій, усунення дублювання повноважень органів влади. Проведенню реформи сприяло відновлення редакції Конституції від 1996 р., повернення Президенту права вносити зміни до структури центральних органів виконавчої влади. Хоча законодавчо було досить чітко прописані статуси в системі центральних органів виконавчої влади, зарано стверджувати, що реформа досягла повною мірою своєї мети. Не були усунуті усі дублювання повноважень, викликає сумнів досягнення цілей розмежування політичних та адміністративних функцій та деполітизації діяльності агентств, служб, інспекцій. Формальне усунення «подвійного центру виконавчої влади», яким характеризувалася система влади у середині та другій половині 1990-х рр. та який гальмував реформи у 2005-2009 рр., не розв'язало проблеми політичної поліцентричності системи виконавчої влади в цілому, а відтак не зменшило потенціалу політичних конфліктів, який перемістився з рівня Президент-уряд в середовище самого уряду та окремих центральних органів виконавчої влади. Така ситуація може консервуватися при належності політичної еліти до однієї партії, але при загостренні суперечностей між

політичними угрупованнями це сприяє новим конфліктам між органами влади.

Отже, зміна конституційних механізмів утворення та функціонування органів виконавчої влади, з одного боку, закріпила тенденції, яка стали наслідком президентських виборів, з іншого – зумовила подальшу еволюцію політичних механізмів функціонування влади. Зокрема, це стосується підвищення ваги програмування Президентом суспільного розвитку та діяльності органів державної влади.

Реформування системи регіонального управління. Відновлення дії редакції Конституції 1996 р. не змінило модель місцевої виконавчої влади. Виконавчу владу в областях і районах, Києві та Севастополі продовжували здійснювати місцеві державні адміністрації. Їх голови призначались Президентом за поданням Прем'єра та звільнялись з посад главою держави. (Як зазначалось у четвертому розділі, в Конституції є суперечності щодо призначення та звільнення голів МДА.) Голови місцевих держадміністрацій відповідальні перед Президентом і Кабінетом Міністрів, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Водночас МДА підзвітні і підконтрольні радам у частині делегованих повноважень. Серед завдань держадміністрацій – забезпечення виконання Конституції та законів, актів Президента, КМУ, інших органів виконавчої влади, державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку тощо.

У взаємодії Президента з місцевими держадміністраціями важливим організаційним елементом є Адміністрація Президента. В її структурі функціонує Головне управління з регіональної та кадрової політики, курирує його заступник глави Адміністрації. Про важливість даного напрямку для Президента говорить, зокрема, й те, що цей заступник керував апаратом Донецької облдержадміністрації в той час, коли її головою був нинішній Президент, а також те, що керівник Головного управління з питань регіональної та кадрової політики є вихідцем з Донецька. [429]

Організаційні дії Президента, які впливали на взаємодію загальнодержавних органів влади та органів місцевої виконавчої влади,

включали також створення допоміжних, дорадчих та інших органів, які не лише інформаційно забезпечували діяльність глави держави, а й розробляли програмові документи, координували діяльність органів виконавчої влади, виконували контрольні функції. Зокрема, була створена певною мірою вертикаль Комітету економічних реформ. В кожній облдержадміністрації було створено регіональний комітет економічних реформ, а місцеві держадміністрації на виконання Програми реформ затверджують відповідні регіональні програми. [341]

Крім Комітету, Координаційного центру з упровадження економічних реформ, Національного антикорупційного комітету та інших органів, роль яких вже аналізувалася, Президент створював й інші органи, які мали на меті координацію діяльності загальнодержавних органів влади та місцевих органів виконавчої влади, зокрема у надзвичайних ситуаціях [80], контроль за діяльністю місцевих держадміністрацій, перевірку дотримання ними законодавства [37; 322] тощо.

У 2010 р. Президент відновив Раду регіонів. [432] Рада легітимізувала важливі рішення Президента, зокрема, щодо взаємодії органів виконавчої влади різних рівнів. У грудні 2010 р. Рада регіонів прийняла рішення рекомендувати Кабінету Міністрів вжити заходів щодо реформування місцевого управління. [347] Квітневе 2011 р. засідання ухвалило рішення про необхідність збільшення субвенцій місцевим бюджетам. Водночас було вирішено активізувати роботу регіональних комітетів економічних реформ тощо. [321] На засіданнях Ради заслуховуються звіти керівників облдержадміністрацій щодо виконання програми реформ і регіональних стратегій розвитку. У вересні 2012 р. на засіданні Ради регіонів Президент висловився про необхідність підвищення її ролі. [338]

Реалізуючи контрольні повноваження, Президент затверджує плани поглибленого вивчення (перевірок) стану виконання центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів АРК та місцевих держадміністрацій актів і доручень Президента. Зокрема, план на 2011 р. [358] з внесеними до нього

змiнами [360] санкціонував вивчення діяльності органiв виконавчої влади в Житомирській, Запорiзькій, Луганській та Днiпропетровській областях щодо органiзації виконання завдань, визначених актами i дорученнями Президента.

Змiнами до Закону «Про Кабiнет Міністрiв України» [113], Законом «Про центральні органи виконавчої влади» [100] та iншими законами, ухваленими у 2010-2012 рр. в рамках адміністративної реформи, були регламентованi питання взаємодії Кабiнету Міністрiв, центральних органiв виконавчої влади та мiсцевих держадміністрацій, а також вiдносини останнiх з територіальними органами ЦОВВ.

Зокрема, змiнами до Закону «Про Кабiнет Міністрiв України» було встановлено, що з метою спрямування i координації мiсцевих держадміністрацій Кабiнет Міністрiв визначає пріоритети та першочергові завдання щодо реалізації державної політики; затверджує програмні документи з питань регіонального розвитку; затверджує заходи, спрямовані на узгодження дій центральних та мiсцевих органiв виконавчої влади; затверджує типовий регламент мiсцевих держадміністрацій, рекомендаційний перелік їх підрозділів i типові положення про них; визначає критерії оцінки ефективності діяльності держадміністрацій тощо. Кабiнет Міністрiв заслуховує на своїх засiданнях звітi голів мiсцевих держадміністрацій.

Крім того, Кабмін встановлює граничну чисельність i фонд оплати праці, витрати на утримання МДА та їх апарату; розглядає питання щодо погодження кандидатур заступників голів облдержадміністрацій; подає Президентові пропозиції щодо скасування актів мiсцевих держадміністрацій; приймає рішення з iнших питань, пов'язаних із здійсненням повноважень у вiдносинах з держадміністраціями.

Кабiнет Міністрiв визначає членiв уряду, вiдповідальних за взаємодію з Радою міністрiв АРК, обласними, Київською та Севастопольською мiськими держадміністраціями, які реалізації останніми державної політики, виконанню програми уряду, iнших державних програм.

Крім здійснення, згідно зі ст. 118 Конституції, подання для призначення

голови місцевої держадміністрації, уряд також погоджує кандидатури заступників голів облдержадміністрацій, погоджує у разі вмотивованої відмови голови ОДА або підтримки ним вмотивованої відмови голови райдержадміністрації призначення керівника територіального органу центрального органу виконавчої влади, підприємства, установи, організації, що перебуває в управлінні ЦОВВ, подає Президенту пропозиції щодо скасування актів місцевих держадміністрацій з одночасним зупиненням їх дії.

Уряд одержує від МДА інформацію про їх діяльність, регулярно заслуховує звіти їх голів. Водночас проекти актів Кабінету Міністрів з питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць надсилаються відповідним місцевим держадміністраціям для погодження. Перед їх прийняттям уряд має розглянути зауваження та пропозиції держадміністрацій.

Кабінет Міністрів розглядає пропозиції обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій з питань, що потребують його рішення. Пропозиції рай адміністрацій подаються через Раду міністрів АРК, обласні, Київську та Севастопольську міські держадміністрації для подальшого подання їх Кабміну та центральним органам виконавчої влади.

[314]

Закон «Про центральні органи виконавчої влади», крім затвердження нової схеми класифікації цих органів, яка визначає їх статуси залежно від виконуваних ними функцій, та встановлення підпорядкування міністерствам інших центральних органів виконавчої влади, також визначив, що територіальні органи центральних органів виконавчої влади можуть утворюватися як юридичні особи і тоді вони утворюються Кабінетом Міністрів, або без такого статусу і тоді вони утворюються міністрами або керівниками інших центральних органів виконавчої влади (в останньому випадку за погодженням з міністрами). Міністри погоджують утворення територіальних органів підпорядкованих центральних органів виконавчої влади. В будь-якому разі територіальні органи міністерств та інших ЦОВВ утворюються, якщо це безпосередньо передбачено положенням про

центрального органу виконавчої влади, затвердженим Президентом. Утворюватися тероргани можуть в Криму, областях, Києві, Севастополі, районах, районах у містах або як міжрегіональні. Положення про тероргани та їх структуру затверджуються керівниками центральних органів виконавчої влади (інших, крім міністерств, ЦОВВ – за погодженням з міністрами). Типове положення про тероргани затверджується Кабінетом Міністрів.

Міністри призначають керівників територіальних органів міністерства за погодженням з головами місцевих держадміністрацій, призначають їх заступників, звільняють з посад керівників територіальних органів та їх заступників, вносять на розгляд уряду пропозиції про погодження призначення керівників терорганів центральних органів виконавчої влади у разі вмотивованої відмови голів Верховної Ради Криму та облдержадміністрацій або підтримки останніми вмотивованої відмови голови райдержадміністрацій, скасовує акти терорганів міністерства, погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників підрозділів ОДА, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій.

Керівники територіальних органів інших, крім міністерств, центральних органів виконавчої влади, призначаються керівниками останніх за погодженням з міністрами та головами місцевих держадміністрацій. Акти територіальних органів скасовуються керівниками центральних органів виконавчої влади, зокрема, за дорученням міністрів.

Особливості взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади регламентуються також іншим законодавством. Так, антикорупційний закон [114] визначає місцеві держадміністрації одними з суб'єктів, які беруть участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках – у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, у міжнародному співробітництві в цій сфері.

Особливості взаємодії місцевих держадміністрацій та їх структурних підрозділів з окремими центральними органами виконавчої влади визначались

також повноваженнями останніх, положення про які віднині затверджував Президент. Відтак зміни в організаційній структурі центральних органів виконавчої влади впливали на цю взаємодію. Президент активно використовував свої конституційні повноваження зі створення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади. Він змінював їх повноваження, передавав ці повноваження від одних органів до інших тощо. [323; 324; 325]

Зокрема, у травні 2011 р. Президент затвердив Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [428], яким визначив міністерство головним органом у системі ЦОВВ з формування та забезпечення реалізації державної регіональної політики. Аналогічний статус Мінекономрозвитку отримало щодо державної політики економічного і соціального розвитку, цінової, промислової, інвестиційної, зовнішньоекономічної політики, державної політики у сфері торгівлі, державної політики з розвитку підприємництва, технічного регулювання та захисту прав споживачів, а також міжвідомчої координації з питань економічного і соціального співробітництва з Євросоюзом. Також міністерство є спеціально уповноваженим органом у сфері держзакупівель, метрології, з питань державно-приватного партнерства, оборонного замовлення. В рамках виконання своїх завдань Мінекономрозвитку, зокрема, здійснює організаційно-методичне керівництво і координацію роботи з підготовки прогнозів та програм економічного і соціального розвитку Криму, областей, районів і міст на середньо- та короткостроковий періоди, здійснює організаційно-методичне керівництво і координацію роботи, пов'язаної з розробленням і виконанням ЦОВВ та МОВВ держпрограм, готує висновки щодо доцільності їх затвердження та дострокового припинення, проводить моніторинг їх виконання, бере участь у оцінці ефективності використання бюджетних коштів, формує та забезпечує реалізацію регіональної політики, розробляє проекти нормативно-правових актів з питань регіональної політики і місцевого самоврядування, розробляє і здійснює заходи з розбудови

інфраструктури регіонів, розвитку міжрегіонального економічного співробітництва, сприяє комплексному соціально-економічному розвитку регіонів, розробляє державну стратегію регіонального розвитку, щорічні плани заходів з її реалізації, здійснює методологічне керівництво та координацію діяльності з підготовки стратегій регіонального розвитку, координує розробку угод щодо регіонального розвитку, реєстрацію таких угод, здійснює моніторинг показників розвитку регіонів, розробляє за участю інших органів виконавчої влади та місцевого самоврядування програми подолання депресивності територій, координує роботу центральних та місцевих органів виконавчої влади з підготовки та реалізації проектів, що передбачають залучення іноземних кредитів під держгарантії, забезпечує експертизу та відбір інвестпроектів, що потребують державної підтримки, сприяє місцевим органам влади у налагодженні зв'язків з європейськими регіональними організаціями та їх участі в європейських програмах, спрямовує, координує та контролює в установленому порядку діяльність відповідних структурних підрозділів місцевих держадміністрацій тощо.

Президент також відновив Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. [427] Воно стало правонаступником Міністерства регіонального розвитку та будівництва та Міністерства з питань ЖКГ. Це головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування та ЖКГ. Мінрегіон здійснює управління у сфері містобудівної діяльності шляхом планування територій на державному рівні, визначення державних інтересів для їх урахування під час розроблення містобудівної документації та ведення моніторингу за дотриманням законодавства у сфері містобудування, надає Кабінету Міністрів пропозиції щодо актів законодавства з питань організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів самоврядування; розмежування повноважень між ними, адміністративно-територіального устрою; об'єднання громад, проводить: моніторинг реалізації Генеральної

схеми планування території України та іншої містобудівної документації тощо. Міністерство також здійснює контроль за цільовим та ефективним використанням державних коштів, передбачених для реалізації проектів, виконання програм, координує та здійснює методичне забезпечення діяльності підрозділів місцевих держадміністрацій, органів самоврядування. Через міністра спрямовується і координується діяльність Державної архітектурно-будівельної інспекції.

Важливе значення з точки зору взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади мало створення Президентом Держслужби з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, точніше виведення її з підпорядкування Мінекономрозвитку. [425] Серед іншого Держпідприємництва проводить експертизу регуляторних актів центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, Ради міністрів Криму, місцевих органів виконавчої влади, приймає рішення про необхідність усунення порушень принципів регуляторної політики у сфері господарської діяльності, публікує повідомлення про зупинення дії регуляторних актів або їх окремих положень тощо. Воно може звернутись з вимогою про звільнення з посади держадміністраторів у разі виявлення порушення законодавства про дозвільну систему, розробляє пропозиції щодо активізації фінансово-кредитної та інвестиційної підтримки підприємництва, організовує розробку та забезпечує виконання держпрограм розвитку підприємництва тощо.

Згідно з затвердженим урядом Регламентом [314], місцеві держадміністрації першочергово розглядають документи, що надходять від Кабінету Міністрів, і звернення центральних органів виконавчої влади з питань, що потребують рішень уряду, беруть участь в організації громадського обговорення проектів актів, які готуються ЦОВВ для розгляду Кабінетом Міністрів, інформують громадськість про стан виконання Програми діяльності уряду, проводять роз'яснювальну роботу щодо цілей та механізму реалізації державної політики у регіоні тощо. Місцеві держадміністрації інформують Кабінет Міністрів про результати своєї діяльності та ситуацію в регіоні,

проводять консультації з представниками уряду з метою вирішення питань соціально-економічного розвитку.

У травні 2011 р. Кабінет Міністрів затвердив Типове положення про територіальні органи центральних органів виконавчої влади [303]. Визначено, що ці органи можуть утворюватися в Криму, областях, Києві, Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського значення та як міжрегіональні. Вони підпорядковані відповідному ЦОВВ, а територіальні органи нижчого рівня – терорганам вищого рівня. Голови місцевих держадміністрацій координують діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади і сприяють у виконанні покладених на ці органи завдань. Територіальні органи керуються Конституцією, законами, актами та дорученнями Президента, актами Кабінету Міністрів, дорученнями Прем'єра, наказами міністерства, дорученнями міністра, його першого заступника та заступника, наказами центральних органів виконавчої влади, дорученнями керівника ЦОВВ, актами Ради міністрів АРК, місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування та наказами територіальних органів вищого рівня..

Завданням територіальних органів є реалізація повноважень міністерства та іншого ЦОВВ. Територіальні органи в АРК, областях, Києві та Севастополі, міжрегіональні тероргани здійснюють свої повноваження, зокрема, через тероргани нижчого рівня, за діяльністю яких вони здійснюють контроль. Тероргани взаємодіють з МДА. Керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади призначаються за погодженням з головами місцевих держадміністрацій. Вони підзвітні та підконтрольні останнім з питань здійснення повноважень МДА.

У вересні 2011 р. Кабінет Міністрів затвердив Порядок утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в центральних органах виконавчої влади, зокрема їх територіальних органах.

[24]

У досліджуваний період уряд ухвалював рішення щодо створення територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ як юридичних осіб. Аналіз таких рішень, ухвалених у 2012 р., дає змогу зробити висновок про тенденцію до укрупнення територіальних органів [294; 295; 308], що, очевидно, пов'язано, по-перше, з кризовими явищами у фінансово-економічній сфері, по-друге, з дорученням Президента щодо оптимізації територіальних органів ЦОВВ. [361]

Зокрема, у серпні 2012 р. КМУ створив систему територіальних органів Держслужби з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва. [350] Було утворено 4 управління та міжтериторіальні відділи в їх складі, зокрема Управління представництв: у північному регіоні (відділи: у Києві та Київській області; у Сумській, Чернігівській та Харківській областях; у Волинській, Житомирській та Рівненській областях); у центральному регіоні (відділи: у Дніпропетровській та Полтавській областях; у Вінницькій, Кіровоградській та Черкаській областях); у східному та південному регіонах (відділи: у Донецькій та Луганській областях; в АР Крим, Севастополі та Херсонській області; у Запорізькій, Миколаївській та Одеській областях); у західному регіоні (відділи: у Львівській, Тернопільській та Хмельницькій областях; у Закарпатській, Івано-Франківській та Чернівецькій областях).

У червні 2012 р. КМУ вніс на розгляд парламенту законопроект, яким пропонується виключити МВС, Антимонопольний комітет та центральні органи виконавчої влади з переліку ЦОВВ, призначення керівників територіальних органів яких погоджуються з місцевими держадміністраціями. [335]

Особливості взаємодії місцевих держадміністрацій з територіальними органами окремих центральних органів виконавчої влади зумовлювались повноваженнями останніх та регламентувались положеннями про територіальні органи, які затверджували ЦОВВ. Зокрема, у положенні про територіальні органи Державної фінансової інспекції [235] зазначено, що держфінінспекції в Криму, областях, Києві та Севастополі, у районах, містах, а

також міжрайонні, об'єднані фінінспекції здійснюють контроль за: використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, дотриманням законодавства про держзакупівлі, за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності; цільовим використанням коштів державного і місцевих бюджетів; цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії; складанням бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету; станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів; усуненням виявлених недоліків і порушень, а також вживає заходи щодо усунення виявлених порушень та притягнення до відповідальності винних осіб.

Щодо місцевих держадміністрацій, то у квітні 2012 р. КМУ затвердив рекомендаційні переліки їх структурних підрозділів. [295] Перелік підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій включає підрозділи агропромислового розвитку (крім Київської міськдержадміністрації); економічного розвитку і торгівлі; ЖКГ та будівництва; інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю; інфраструктури та туризму; культури, національностей та релігій; містобудування та архітектури; освіти і науки, молоді та спорту; охорони здоров'я; соціального захисту населення; спільної власності територіальних громад (за умови делегування облрадами повноважень з управління майном) або комунальної власності (для Київської та Севастопольської МДА); фінансів; з питань підготовки та проведення чемпіонату Європи з футболу та реалізації інфраструктурних проектів (у Донецькій, Київській, Львівській та Харківській обласних, Київській міській держадміністраціях на період до серпня 2012 р.); держархів; службу у справах дітей. Щодо районних та районних у Києві та Севастополі держадміністрацій перелік включає: підрозділи агропромислового розвитку (крім Києва та Севастополя); архівний

(крім Києва); економічного розвитку і торгівлі; ЖКГ та будівництва; інфраструктури; культури; містобудування та архітектури; освіти, молоді та спорту; охорони здоров'я; соціального захисту населення; фінансів. У жовтні 2012 р. Кабінет Міністрів вніс зміни до переліку підрозділів райдержадміністрацій, доповнивши його Службою у справах дітей. [309] Вид підрозділів (департамент, управління, відділ, сектор) та їх статус як юридичних осіб визначається головами місцевих держадміністрацій. Головами МДА можуть утворюватися підрозділи, не зазначені у переліку. Забороняється утворення підрозділів, які дублюють діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Відповідну реорганізацію місцеві держадміністрації мали завершити до 1 січня 2013 р.

У вересні 2012 р. Кабінет Міністрів затвердив Типове положення про структурний підрозділ МДА. [305] Підрозділи утворюються головами місцевих держадміністрацій. Вони підпорядковані головам МДА, підзвітні та підконтрольні відповідним центральним органам виконавчої влади. Підрозділи забезпечують реалізацію державної політики у визначених галузях на відповідній території.

В рамках покладених на них завдань підрозділи, зокрема, організують виконання Конституції і законів, актів Президента, Кабінету Міністрів, наказів центральних органів виконавчої влади, здійснюють контроль за їх реалізацією, забезпечують захист прав і інтересів фізичних та юридичних осіб, надають адміністративні послуги, здійснюють контроль за дотриманням підприємствами, установами та організаціями правил, норм, стандартів, аналізують соціально-економічний і культурний розвиток на відповідній території та вживають заходів до усунення недоліків, беруть участь у підготовці пропозицій до проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, вносять пропозиції до проектів місцевих бюджетів, забезпечують ефективне і цільове використання бюджетних коштів, беруть участь у підготовці заходів щодо регіонального розвитку, розробляють проекти розпоряджень голів МДА, у

визначених законом випадках – проекти нормативних актів з реалізації галузевих повноважень, погоджують проекти актів, розроблених іншими органами виконавчої влади, беруть участь у розробці проектів розпоряджень голів місцевих держадміністрацій, нормативно-правових актів, головними розробниками яких є інші підрозділи, беруть участь у підготовці звітів голів МДА на сесіях місцевих рад, готують самостійно та разом з іншими підрозділами інформаційно-аналітичні матеріали для подання головам МДА, забезпечують здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, беруть участь у підготовці проектів угод, договорів, меморандумів, розглядають звернення громадян, забезпечують доступ до публічної інформації, інформують населення про здійснення своїх повноважень, контролюють органи місцевого самоврядування та надають методичну допомогу зі здійснення останніми повноважень ОВВ, здійснюють повноваження, делеговані органами самоврядування, забезпечують виконання завдань мобілізаційної підготовки, цивільного захисту, дотримання законодавства з охорони праці, пожежної безпеки, організують роботу з укомплектування, зберігання, обліку та використання архівних документів, забезпечують реалізацію державної політики щодо захисту інформації з обмеженим доступом, беруть участь у вирішенні колективних трудових спорів, забезпечують захист персональних даних, здійснюють галузеві повноваження та інші передбачені законом повноваження.

Відтак в рамках виконання завдань структурні підрозділи місцевих держадміністрацій взаємодіють з іншими підрозділами, апаратом МДА, органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями. Керівники підрозділів призначаються та звільняються з посад головами держадміністрацій за погодженням з ЦОВВ. Накази керівників, що суперечать Конституції та законам, актам Президента, Кабінету Міністрів, центральних органів виконавчої влади, можуть бути скасовані головами держадміністрацій,

відповідними центральними органами виконавчої влади або керівниками відповідних підрозділів МДА вищого рівня.

Міністерства повинні методично забезпечувати розробку положень про підрозділи місцевих держадміністрацій з врахуванням галузевих повноважень, необхідних для реалізації державної політики, та надсилати методичні рекомендації Раді міністрів Криму, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям, а голова Ради міністрів АРК та голови місцевих держадміністрацій – затверджувати положення про підрозділи на основі Типового положення та з урахуванням рекомендацій міністерств.

Реалізуючи контрольну функцію щодо діяльності органів виконавчої влади, зокрема місцевих, уряд у травні 2011 р. затвердив Методику оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами, постановами Верховної Ради, актами і дорученнями Президента та Кабінету Міністрів. [298] Оцінка проводиться щороку в листопаді, а також за ініціативою керівника органу влади. Проводиться вона робочою групою, яка утворюється органом, що приймає рішення про її проведення. Рішення про проведення оцінки приймають: Кабінет Міністрів – щодо центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій; міністерства – щодо своїх територіальних органів, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується через міністрів; інші ЦОВВ – щодо своїх територіальних органів; Рада міністрів АРК – щодо міністерств і республіканських комітетів Криму, райдержадміністрацій в АРК; обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації – щодо своїх підрозділів, а також районних, районних у Києві та Севастополі держадміністрацій. Серед показників оцінки – дотримання строків виконання завдань, порядку реєстрації та розгляду законів, постанов Верховної Ради, актів і доручень Президента та Кабінету Міністрів, дотримання порядку формування справ, картотек, банків даних, вимог щодо розгляду і встановлення строків виконання завдань, підготовки проектів документів, які

містять інформацію про їх виконання, подання пропозицій щодо продовження строків виконання завдань, змісту, рівня підготовки та належного оформлення документів, які розробляються на виконання завдань, погодження проектів документів, організації контролю за виконанням завдань, здійснення структурним підрозділом апарату контролю за виконанням завдань, здійснення контролю за виконанням планів заходів, розроблення та затвердження графіків здійснення контролю.

Важливим чинником взаємодії вищих органів державної влади, центральних та місцевих органів виконавчої влади було «політичне програмування» Президентом національного, галузевого, регіонального розвитку. Після подолання у 2010 р. гострих політичних суперечностей між Президентом, урядом та більшістю Верховної Ради підвищилась роль послань Президента до Верховної Ради. Більше того, у 2012 р. Верховна Рада ухвалила закон про програмні документи, який визначив, що посланнями ухвалюються орієнтири бюджетної політики, а також що місцеві держадміністрації у своїй діяльності керуються, зокрема, посланнями Президента.

Але «програмні» повноваження Президента не обмежувались лише посланнями. Одним з напрямів реформ Програма економічних реформ визначила реформування міжбюджетних відносин. Слід сказати, що у квітні 2011 р. міжнародне рейтингове агентство Fitch оприлюднило доповідь, згідно з якою «стримувальні чинники розвитку інституційного середовища в Україні включають залежність місцевих та регіональних органів влади від фіскальної політики, яку проводить центральний уряд, та системи міжбюджетних відносин, яка знаходиться в процесі формування, Крім того, бюджети субнаціональних утворень нерідко дестабілізуються пізнім схваленням бюджету країни, частими змінами до сфери розподілу податкових надходжень, трансфертів та витратних зобов'язань. Ці чинники негативно впливають на можливості середньострокового та довгострокового бюджетного планування у місцевих та регіональних органів влади». Водночас було визнано, що загальна прозорість та підзвітність українських субнаціональних утворень

поліпшується. Система бюджетної звітності є уніфікованою та послідовною, і багато місцевих та регіональних органів влади дотримуються практики регулярного публікування звітів про виконання бюджету в інтернеті. Крім того, заборгованість місцевих та регіональних органів влади є відносно невеликою за міжнародними стандартами, і лише деякі з них схильні до валютних ризиків.» [465]

Реформування міжбюджетних відносин, згідно з Програмою економічних реформ, передбачає підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів, видаткової їх автономності та ефективності використання коштів, упорядкування відносин місцевих бюджетів з центром, збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів тощо. Плануються, зокрема, передача на місцевий рівень доходів від плати за ліцензії й сертифікати, держреєстрацію, за використання природних ресурсів, за надані в оренду ставки у басейнах рік загальнодержавного значення, впровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні, розроблення програм розвитку регіонів на середньострокову перспективу тощо. За підсумками реалізації реформи передбачається збільшити до кінця 2014 р. питому вагу загального фонду місцевих бюджетів у зведеному загальному фонді держбюджету до 50%.

Одним з найважливіших пріоритетів у реформуванні державного управління Президент визначив реформу регіонального управління. У лютому 2011 р. Рада регіонів визнала удосконалення системи управління регіональним розвитком пріоритетом реформи регіонального розвитку на 2011 р. Було доручено підготувати Програму реформування системи державного управління регіональним розвитком, розробити на базі законопроектів «Про засади державної регіональної політики» та «Про основи державної регіональної політики» закон, що відповідає європейським стандартам, нормам та принципам, і подати у першій половині 2011 р. законопроект до Верховної Ради, визначити пілотні області для відпрацювання моделей комплексного розвитку регіонів, започаткувати проведення щорічних Форумів міжрегіонального економічного співробітництва, вжити заходів щодо

активізації діяльності Рад інвесторів при облдержадміністраціях. [348]

Послання Президента до Верховної Ради 2011 р. містило низку новацій у сфері регіональної політики. Було поставлене питання про розробку концепції державної регіональної політики, яка мала «врегулювати правовий статус адміністративно-територіальних одиниць і порядок вирішення питань щодо їх внутрішніх проблем і взаємодії між ними». [218, С. 21] Концепція мала базуватися на принципах: конституційності та законності; єдності та цілісності території держави; забезпечення неухильного дотримання прав і свобод людини та громадянина; доступності широкої громадськості до участі у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою; субсидіарності (усі місцеві проблеми мають вирішуватися на якомога нижчому рівні); спадкоємності (щодо врахування адміністративно-територіальним поділом історичних, національно-культурних та соціально-економічних особливостей існуючих адміністративно-територіальних одиниць); гнучкості й адаптивності; фінансово-економічної самодостатності місцевого самоврядування для забезпечення населення відповідними послугами тощо.

Як бачимо, Президент не пропонував суттєво змінити адміністративно-територіальний поділ. Він пропонував зберегти існуючі три рівні: АР Крим, області, міста Київ та Севастополь; райони; міста (за винятком Києва та Севастополя), райони у містах, селища, села. [218, С. 22]

Цікаво, що в основу реформи планувалося закласти план заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування, який був затверджений попереднім урядом. [353] Але пізніше ця концепція була скасована Кабінетом Міністрів. [351]

Виступаючи у лютому 2012 р. на відкритті сесії Верховної Ради, Президент серед пріоритетів назвав продовження адміністративної реформи, суттєве скорочення бюрократичного апарату на місцях, що представляє центральні органи виконавчої влади, підвищення дисципліни та якості послуг на рівні регіонів, ліквідацію ручного механізму розподілу коштів державної підтримки для регіонів, введення розподілу на основі справедливих критеріїв,

що об'єктивно враховують стан розвитку регіонів. [38]

У квітні 2012 р. створена при Президенті Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства затвердила концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на період до 2015 р. В її рамках планується, зокрема, укрупнення адміністративних районів. Документ був підготовлений Мінрегіоном. [367]

Про пріоритет регіональної реформи Президент заявив у червні 2012 р. на першому засіданні Конституційної Асамблеї. [39] Акцент при цьому має бути зосереджений на громаді як територіальній основі місцевого самоврядування.

Налаштованість на регіональну реформу, реформу місцевого самоврядування Президент висловив у вересні 2012 р. на зборах з нагоди 20-річчя Асоціації міст. [40] Він відзначив, що 90% місцевих бюджетів є дотаційними, причому більшість із них – дотаційні більш ніж на 70%. Були відзначені колізії між повноваженнями органів державної влади та місцевого самоврядування, нечітке розмежування повноважень, відсутність державних соціальних стандартів, що призводить до недофінансування делегованих повноважень у частині освіти, культури, охорони здоров'я. Складовими реформи глава держави назвав забезпечення ефективного бюджетного процесу, упорядкування земельних відносин і реформування ЖКГ. Потенційними локомотивами економічного розвитку в регіонах були названі великі міста, а малі міста – точками нового економічного зростання. Серед заходів регіонального розвитку було назване впровадженн з 2013 року податку на нерухоме майно, що дасть щорічно 2-2,5 млрд. гривень у бюджети міст, селищ і сіл. На думку Президента, основою для розширеного місцевого самоврядування має стати модернізована місцева економіка.

На одній з нарад з головами ОДА Президент зазначив, що плануючи розвиток підвідомчих територій, губернаторам варто не лише розраховувати на державний бюджет, а й активно залучати інвестиції. [271]

Важливе місце проблеми регіональної політики посіли й у Посланні Президента до Верховної Ради 2012 р. Було відзначено, що поліпшення

економічної кон'юнктури негативно позначилося на регіональному розвитку країни, оскільки відновлення економічного зростання в різних регіонах відбувалось різними темпами, що призвело до посилення диспропорційності економічного розвитку регіонів. Крім того, зростання потребувало інвесткоштів, в той час як для регіонів залишалися невирішеними традиційні проблеми – низька інтенсивність міжрегіонального співробітництва, неспроможність більшості регіонів залучити інвесткошти й ефективно використати ресурсний потенціал. [330, с. 108] Серед результатів бюджетної реформи було відзначено удосконалення програмно-цільового методу, оптимізацію кількості бюджетних програм, розширення можливостей боргового фінансування місцевих бюджетів, запровадження системи місцевих гарантій, розширення доходної бази бюджетів Києва, Севастополя, Криму та областей тощо. Водночас рівень бюджетної децентралізації був охарактеризований як недостатній та такий, що знаходиться на початковому етапі. [330, с. 30] Обсяг доходів, переданих до місцевих бюджетів, був визначений як недостатній. Також вказано, що разом з доходами на місцевий рівень було передано й перелік зобов'язань, що раніше фінансувалися Урядом. Заходами щодо подальшого розширення фінансової бази місцевих органів влади були визначені закріплення за місцевими бюджетами частини податку на прибуток підприємств тощо. [330, с. 80]

Торкаючись організаційного забезпечення реалізації регіональної політики, Президент серед недоліків назвав невизначеність основ державної регіональної політики, невпорядкованість відомчої структури її реалізації, відсутність стратегічного бачення розвитку регіонів, застарілість Державної стратегії регіонального розвитку, затвердженої у 2006 р., збереження суперечностей між органами місцевого самоврядування та місцевими держадміністраціями. [330, с. 110]

Виходячи звідси, були запропоновані: - розроблення та ухвалення нової Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., яка б узгоджувала пріоритети державної регіональної політики з інтересами країни,

регіонів, громад, з європейськими підходами, європейською практикою інституційно-правового, сприяла створенню в регіонах стабільних джерел формування власних економічних та інвестиційних ресурсів; - завершення формування правового механізму реалізації регіональної політики, зокрема прийняття законів та інших нормативно-правових актів «Про засади державної регіональної політики», «Про комунальну власність», «Про Державний фонд регіонального розвитку», «Про території пріоритетного розвитку» тощо; - розвиток мережі інституцій підтримки регіонального розвитку, зокрема агентств регіонального розвитку, унормування поняття агентства тощо; - використання потенціалу Державного фонду регіонального розвитку; - налагодження міжрегіонального співробітництва; - подальше реформування бюджетно-податкового регулювання регіонального розвитку; - удосконалення інструментів реалізації інвестиційного потенціалу регіонів, зокрема надання місцевій владі повноважень щодо розроблення основних напрямів інвестиційної політики, залучення коштів під інвестпроекти, утворення рад інвесторів при місцевих органах влади і самоврядування, створення пайових інвестфондів, надання інвестиційних субвенцій; - активізація процесів міжнародного співробітництва регіонів. [330, с. 111-115]

В рамках реформи інститутів публічної влади на регіональному рівні було висунуті ідеї, зокрема, про надання районним та обласним радам права утворювати власні виконавчі органи з передачею їм більшості функцій, що належать місцевим держадміністраціям, унормування змісту делегованих повноважень, перетворення МДА з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи, зокрема вилучення у них функцій і повноважень організаційно-господарського характеру, закріплення за ними функцій нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з можливістю оскарження їхніх відповідних рішень у суді, координації роботи територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, а також позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру главам місцевих держадміністрацій. [330, с. 126-127]

У жовтні 2012 р. Комісія з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування Конституційної Асамблеї представила доповідь [78], у якій було зазначено, що «для України процеси демократизації та модернізації державності лежать перш за все у площині пошуку балансу централізації і децентралізації». Було розкритиковано континентальну модель та запропоновано залишити місцевим держадміністраціям лише контрольні функції.

Важливим з точки зору виконання як центральними, так і місцевими органами виконавчої влади було ініціювання Президентом процесу урегулювання адміністративних послуг [95], державної служби [102], наслідками чого стали відповідні закони. Одним з принципів державної служби була визначена політична неупередженість. Цікаво, що законопроект, який подавався на розгляд парламенту, передбачав, що низка категорій державних службовців, зокрема, й керівники місцевих держадміністрацій, не можуть бути членами партій, але до кінцевої редакції це положення не потрапило. Було лише визначено, що держслужбовець повинен неупереджено виконувати службові обов'язки незалежно від партійної належності та особистих переконань.

У 2012 р. Президент висунув низку соціальних ініціатив, які стали програмою діяльності органів виконавчої влади. Ці ініціативи передбачали відновлення виплат компенсацій по заощадженням громадян в Ощадбанку, підвищення рівня пенсійного забезпечення, будівництво доступного житла тощо. [36, с. 1]

Важливим кроком, який визначав взаємодію органів влади різних рівнів, стало ухвалення у вересні 2012 р. закону про розмежування земель державної та комунальної власності. [111] До комунальних були віднесені землі в межах населених пунктів, крім тих, на яких знаходяться об'єкти держвласності, до державних – землі в населених пунктах, на яких знаходяться об'єкти держвласності, а також усі землі за межами населених пунктів, крім тих, які знаходяться у приватній власності. Землі вважаються автоматично

розмежованими. Такий характер розмежування суперечить раніше висунутим тезам щодо повсюдності місцевого самоврядування та орієнтації на залишенні у місцевих держадміністраціях виключно контрольних функцій.

Президент виступив також ініціатором низки пілотних проектів в регіонах, зокрема, щодо запровадження електронних офісів, реформування медицини тощо. Наприклад, останній проект передбачав, зокрема, апробацію фінансових механізмів з концентрацією їх на установах, які надають якісну медичну допомогу. Проект особисто курирувала перший заступник голови Адміністрації Президента. [25, с. 1] Листопадове 2011 р. доручення Президента передбачало реалізацію пілотних проектів з реформування системи надання адміністративних послуг у Києві, Кіровограді та Луганську, пілотного проекту зі створення у Києві центру Державтоінспекції з надання послуг, пов'язаних із використанням автомобілів, створення у Вінниці трьох центрів із надання адміністративних і соціальних послуг. Фінансування цих проектів мало здійснюватися за рахунок держбюджету. [81]

Політичні завдання ставились їй на особистих зустрічах Президента з керівниками місцевих держадміністрацій. На одній з таких зустрічей він орієнтував МДА на впровадження «єдиного вікна». [339] У січні 2012 р. на зустрічі з главами райдержадміністрацій Президент закликав останніх активізувати співпрацю з громадськими організаціями. [320]

Реалізуючи свої повноваження у сфері регіонального розвитку, Кабінет Міністрів здійснював дії на виконання актів та доручень Президента, а також сам здійснював програмування національного та регіонального розвитку. У досліджуваній період за ініціативою Кабінету Міністрів Верховна Рада ухвалила низку значущих у сфері регіонального управління законів. Зокрема, у 2010 р. було ухвалено нову редакцію Бюджетного кодексу [116], згідно з яким місцевим бюджетам передавались додаткові надходження. Водночас влада відмовилась від проекту Бюджетного кодексу, який розроблявся попереднім урядом та був орієнтований на прямі відносини держбюджету та 12 тис. місцевих бюджетів. Тодішній віце-прем'єр з питань регіональної політики

розцінив ці пропозиції як нереальні. [27]

У досліджуваний період діяльність уряду також була сконцентрована на сприяння розвитку будівельної галузі. У 2011 р. Верховна Рада за ініціативою Кабінету Міністрів ухвалила закон про регулювання містобудівної діяльності. [104] З його вимогами мали узгоджуватися програми розвитку регіонів та населених пунктів. Планування територій здійснюється на державному, регіональному та місцевому рівнях – органами державної влади та місцевого самоврядування.

Кабінет Міністрів також ухвалив низку державних програм та їх концепцій, розробниками яких виступили окремі центральні та місцеві органи виконавчої влади та які визначали завдання місцевих держадміністрацій, зокрема, розвитку автотранспорту [243, с. 1] (передбачала оптимізацію мережі автодоріг державного значення, передачу автодоріг місцевого значення місцевим органам влади – розробником було Міністерство інфраструктури), будівництва доступного житла [146, с. 1] (передбачала, серед іншого, видачу пільгових кредитів під 3% річних), передачі гуртожитків до комунальної власності (передача у 2012-2015 рр. 1058 об'єктів держвласності та 854 гуртожитків, включених до статутних капіталів підприємств, створених в ході приватизації та корпоратизації – розробником став Мінрегіон) [147, с. 2], розвитку конкуренції на товарних ринках на 2013-2023 рр. [352], розвитку спортивної та туристичної інфраструктури [244, с. 1] тощо. Звичайно, важливе значення мали заходи щодо реалізації програми підготовки до чемпіонату Європи з футболу, куратором якої був віце-прем'єр – міністр інфраструктури. Ухвалювалися й програми розвитку окремих регіонів. Наприклад, були схвалені концепції держпрограм розвитку індустріального парку «Свема» [318, с. 1], будівництва та розвитку мережі метрополітенів [152, с. 2] тощо. В останньому випадку розробку проекту держпрограми обсягом 62,8 млрд. гривень було доручено Міністерству інфраструктури спільно з Дніпропетровською, Донецькою, Харківською обласними та Київською міською держадміністраціями. Також уряд затверджував найважливіші

проекти будівництва в регіонах, яке здійснювалось з залученням коштів державного бюджету. [154, с. 2]

У 2011-2012 рр. Кабінет Міністрів затверджував програму інвестиційно-інноваційної діяльності на період до 2015 р. [153, с. 1; 291], пріоритети інвестиційної діяльності на 2012-2016 рр., Концепцію реформування державної політики в інноваційній сфері. [437]

Кабмін впровадив систему фінансування інвестпроектів в регіонах. У лютому 2011 р. він затвердив Порядок здійснення місцевих запозичень [438, с. 1], пізніше – порядок надання державних та місцевих гарантій здійсненню державно-правового партнерства [439, с. 1], порядок та умови надання субвенцій місцевим бюджетам на виконання інвестпрограм [133, с. 2]. Останні виділялись, зокрема, на реалізацію заходів, передбачених угодами між урядом та регіонами. Умовами надання субвенцій було співфінансування. Місцеві держадміністрації мали подавали програми (проекти) до 1 березня року, що передував плановому. Щорічно ухвалювались порядки надання Раді міністрів АРК, МДА і виконавчим органам місцевих рад середньострокових позик та їх погашення. [306]

У серпні 2012 р. Кабінет Міністрів затвердив нову редакцію порядку підготовки, укладення та виконання угод щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди. Координатором розробки угод було визначено Мінекономрозвитку і торгівлі, яке разом з іншими заінтересованими органами виконавчої влади та радами вивчає подані пропозиції. Органи виконавчої влади, відповідальні за здійснення спільних заходів, аналізують кожного півріччя хід виконання угод і подають Мінекономрозвитку і торгівлі відповідну інформацію. [292]

За ініціативою Президента та уряду Верховна Рада ухвалила закон про створення у складі держбюджету Державного фонду регіонального розвитку у розмірі 2,5% загального фонду держбюджету. 70% коштів Фонду призначаються областям, Києву та Севастополю, 30% – місцевим бюджетам на інвестиційні проекти. [44, с. 1] Уряд регламентував порядок використання

коштів Держфонду, які розподілялись на конкурсній основі. В конкурсі брали участь програми, які затверджувались місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування. Фінансування інвестпрограм (проектів) і заходів здійснюється на безповоротній основі, але за умови співфінансування. [300]

У липні 2012 р. Кабінет Міністрів затвердив Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів Держфонду регіонального розвитку, а також Порядок використання коштів фонду. [311] Мінекономрозвитку і торгівлі мало доводити місцевим органам виконавчої влади розрахунковий обсяг бюджетних коштів на плановий бюджетний період. Були затверджені критерії конкурсного відбору. Для оцінки, забезпечення проведення конкурсного відбору, а також подання пропозицій місцеві органи виконавчої влади створювали регіональні комісії. Узагальнені переліки інвестпрограм (проектів) подавалися Мінекономрозвитку, заінтересованим центральним органам виконавчої влади, Мінрегіону. ЦОВВ мають подавати Мінекономрозвитку і торгівлі висновок щодо доцільності та ефективності реалізації програм (проектів), а Мінрегіон – щодо наявності затвердженої проектної документації на будівництво та реконструкцію. Для оцінки Мінекономрозвитку і торгівлі утворює конкурсну комісію. За результатами конкурсного відбору пропозиції подаються Кабінетові Міністрів.

Водночас Кабінет Міністрів звертав значну увагу на контроль за надходженням та витрачанням коштів місцевих бюджетів. Регламентуючи порядок визначення банків, де можуть розміщатися кошти місцевих бюджетів, вимоги до таких банків були складені таким чином, щоб виграти у конкурсах могли лише державні Ощадбанк та Укресімбанк. [290] На це були спрямовані також положення нового Бюджетного кодексу. Одним з пріоритетів бюджетної політики було визначено запровадження програмно-цільового методу.

Було прийнято основні нормативні документи для запровадження складання та виконання місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом. [132] Проекти рішень уряду щодо запровадження програмно-цільового методу готувало Міністерство фінансів. Вони передбачали поширення експерименту. До кінця 2012 р. мали бути підключені до впровадження ПЦМ усі регіони, а з 2014 р. він має бути поширений на усі місцеві бюджети. [209, с. 1] Проте ефективність програмно-цільового методу в умовах України не є такою ефективною, оскільки розпливчастими є критерії, за якими оцінюється виконання бюджетних програм. [222]

У зазначений період отримала значний розвиток ідея централізації управлінських процесів. Хоча ідея щодо встановлення єдиного тарифу на житлово-комунальні послуги не була реалізована [129], національним комісіям були передані повноваження зі встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги. У квітні 2011 р. Прем'єр доручив Першому віце-прем'єру прискорити розгляд законопроекту про створення Єдиного державного інформцентру моніторингу та реєстрації цін та тарифів. Мета – уникнення необґрунтованого підвищення цін. [4]

У досліджуваній період була дещо змінена звична філософія курірування регіонів членами Кабінету Міністрів. Якщо в обох урядах В. Януковича кураторами були лише перші віце-прем'єри та віце-прем'єри, то в уряді 2010-2012 рр. кураторами стають й керівники міністерств та голова Антимонопольного комітету. [355] Натомість у 2012 р. Перший віце-прем'єр був визначений координатором роботи з забезпечення взаємодії міністерств з місцевими органами. [134]

Але це не означало зменшення ваги віце-прем'єрів. Їх відносини з місцевими органами виконавчої влади зумовлювалися сферою їх компетенції в уряді. Наприклад, у березні 2011 р. Перший віце-прем'єр А. Клюєв заявив про завищення в окремих регіонах тарифів на ЖКГ та доручив главам облдержадміністрацій перевірити тарифи, встановлені місцевою владою. [8]

Уряд створював різноманітні міжвідомчі органи – комісії, ради, групи, які координували діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, зокрема з питань надкористування [151, с. 1], контролю за цінами на соціально значущі товари [148, с. 1-2], з питань протидії рейдерству [227, с. 1], функціонування системи охорони здоров'я [150, с. 1], з питань надання соціальних послуг на чолі з віце-прем'єром – міністром соцполітики [310] тощо. У червні 2012 р. Прем'єр доручив Першому віце-прем'єру створити Міжгалузеву координаційну раду з питань розвитку будівельного комплексу. Однією з цілей створення було назване налагодження вітчизняного виробництва технологічних ліній.

Реалізуючи ініціативи Президента щодо прискорення регіональної реформи, Кабінет Міністрів у березні 2012 р. створив робочу групу з удосконалення територіальної організації влади на чолі з міністром регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ. До неї були включені голови Дніпропетровської, Харківської та Івано-Франківської облдержадміністрацій. [149, с. 1] Наслідком її роботи стала вищезгадана Концепція реформування адміністративно-територіального устрою, схвалена Координаційною радою з питань розвитку громадянського суспільства.

У вересні 2012 р. Уряд ухвалив рішення про утворення міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку. Метою була розробка механізму узгодження дій центральних та місцевих органів виконавчої влади при прийнятті та реалізації рішень з питань державної регіональної політики; галузевої (секторальної) політики, спрямованої на розвиток регіонів. Комісія розглядає проекти актів з питань регіональної політики, галузевих та секторальних програм розвитку регіонів, в частині узгодження їх із стратегічними завданнями регіональної політики, здійснює моніторинг ефективності використання коштів Держфонду регіонального розвитку тощо. Головою комісії був призначений Перший віце-прем'єр. [312] До її складу увійшли міністри економічного розвитку і торгівлі, регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ, голови Вінницької, Дніпропетровської, Запорізької,

Івано-Франківської, Київської, Луганської, Харківської, Чернігівської облдержадміністрацій тощо.

Створення цієї комісії свідчить про підготовку до реалізації в Україні моделі регіональної політики, розробленої за участі Євросоюзу та інших міжнародних організацій та реалізованої в Грузії, Молдові та низці інших країн. В цьому контексті слід звернути увагу на те, що у червні 2012 р. на розгляд Верховної Ради було внесено проект закону про засади державної регіональної політики. [336] Як говорилось у пояснювальній записці, Закон має створити правову базу для активізації регіонального розвитку держави у контексті цілісної розбудови суспільства, системної модернізації національного господарства. Під державною регіональною політикою у проекті йдеться про «систему цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей її регіонів, їх етнічної і культурної своєрідності». Її метою є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання.» Суб'єктами регіональної політики пропонується визначити Президента, Верховну Раду, Кабінет Міністрів, Верховну Раду та Раду міністрів Криму, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування. До документів, які визначають регіональну політику, планується віднести: Стратегію регіонального розвитку України; регіональні стратегії розвитку; плани реалізації Стратегії регіонального розвитку України (розробляється на 7 років) та регіональних стратегій розвитку; державні цільові програми, спрямовані на розв'язання проблем розвитку об'єктів регіональної політики, комплексних галузевих і міжгалузевих проблем; угоди щодо регіонального розвитку;

прогноз економічного і соціального розвитку України; прогнози і програми економічного і соціального розвитку АРК, областей, районів, міст; інвестпрограми (проекти), реалізація яких здійснюється за рахунок Держфонду регіонального розвитку. Стратегія регіонального розвитку України погоджується Верховною Радою АРК, облрадами, Київською та Севастопольською радами, відповідними місцевими держадміністраціями, розглядається створюваною урядом Координаційною міжвідомчою комісією з питань регіонального розвитку та затверджується Кабінетом Міністрів. Регіональні стратегії розвитку розробляються на період дії Стратегії України. Їх розробка забезпечується Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями. План реалізації Стратегії розробляється на період її дії з щорічним уточненням. Він є базою для середньострокового бюджетного планування та розроблення інвестпрограм (проектів). Розроблення планів реалізації регіональних стратегій організовується Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями у порядку, визначеному Кабміном. Проектом пропонується визначити повноваження суб'єктів регіональної політики, зокрема центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику (наразі Мінекономірозвитку і торгівлі). Крім того, у проекті пропонується регламентувати діяльність агенцій регіонального розвитку, типові положення про які затверджується Кабінетом Міністрів.

Уряд стимулював взаємодію центральних та місцевих органів виконавчої влади з громадськими організаціями. На рівні облдержадміністрацій діють громадські ради, структура представництва в яких відрізняється від аналогічних рад при центральних органах виконавчої влади. Станом на 2011 р. 67% членів громадських рад при облдержадміністраціях представляли громадські організації, по 9% – благодійні та профспілкові організації. [143]

У березні 2011 р. Кабмін зобов'язав утворити при місцевих держадміністраціях регіональні ради підприємців. [299] Було ухвалено Типове

положення про регіональну раду, яка є консультативно-дорадчим органом Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій. Основними завданнями ради є: сприяння у створенні дієвого механізму взаємодії суб'єктів господарювання, громадських організацій підприємців, об'єднань підприємців та Ради міністрів АРК, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, участь у формуванні та реалізації регуляторної політики і державної політики у сфері підприємництва в регіоні, підготовка проекту до нормативно-правових актів, розгляд проектів регіональних програм розвитку підприємництва та аналіз їх виконання, підготовка пропозицій щодо створення правових, економічних та організаційних умов для забезпечення розвитку підприємництва в регіоні, формування та реалізація в регіоні спрямованої на забезпечення захисту інтересів суб'єктів господарювання державної регуляторної політики і політики у сфері підприємництва, розв'язання спірних питань, розвиток підприємницької ініціативи, підтримка та популяризація досвіду соціальної відповідальності бізнесу тощо. Персональний склад ради затверджується головами Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій.

Для стимулювання реформи ЖКГ у грудні 2011 р. при Кабінету Міністрів було створено Національну раду з питань функціонування об'єднань співвласників багатоквартирних будинків на чолі з міністром регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ. [293] Основними завданнями Ради було визначено сприяння координації дій органів виконавчої влади зі створення та забезпечення функціонування об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (надалі – ОСББ). За даними Мінрегіону, станом на кінець 2011 р. в Україні функціонувало 13817 ОСББ, з них у 2011 р. було створено 1780. Найбільше об'єднань створено в Донецькій, Луганській, Миколаївській та Львівській областях, найменше – у Севастополі, Чернівецькій, Полтавській та Кіровоградській областях. Раді Міністрів АРК, обласним, Київській та Севастопільській міським держадміністраціям було доручено утворити

відповідні регіональні ради. Так, згідно з розпорядженням Луганської облдержадміністрації, рада взаємодіє з райдержадміністраціями, виконкомами міських рад, установами та організаціями тощо. [357]

Співпраця з громадськими організаціями здійснюється й шляхом підписання двосторонніх угод. Наприклад, услід за підписанням у червні 2012 р. угоди про співробітництво уряду з 64 суб'єктами господарювання у сфері виробництва та продажу лікарських засобів восени аналогічні угоди підписала низка облдержадміністрацій.

Уряд стимулював розвиток горизонтальної взаємодії між регіонами України. У вересні 2011 р. Кабінет Міністрів, на виконання рішень Ради регіонів, затвердив план заходів щодо стимулювання міжрегіональної співпраці, інтеграції та кооперації. [354] Центральним та місцевим органам виконавчої влади було доручено забезпечити виконання плану. План передбачав розробку примірної угоди про міжрегіональну співпрацю, кооперацію та інтеграцію, укладення відповідних угод, щорічне проведення Форуму регіонів, створення міжрегіональних кластерів, індустріальних парків, підтримку процесу створення та функціонування єврорегіонів тощо.

Взаємодія окремих центральних органів виконавчої влади з місцевими органами влади була зумовлена реалізацією їх повноважень. Зокрема, це стосувалося розробки, затвердження та реалізації галузевих та інших програм. Центральні органи виконавчої влади розробляли інвестиційні проекти, які реалізовувались спільно з місцевими держадміністраціями. [57, с. 2] Важливим майданчиком взаємодії були також прямі угоди між центральними та місцевими органами виконавчої влади. [433; 436; 451] Особливо активними в процесі їх укладання були Міністерство інфраструктури, Міненергougілля, Держінвестпроект. Важливим елементом таких угод було співфінансування, взяття взаємних зобов'язань. Так, угоди Міненергougілля з облдержадміністраціями та облрадами Луганської та Чернівецької областей передбачали, що Міненергougілля вживатиме заходи для забезпечення надійного постачання природного газу та електроенергії споживачам областей

за умови відсутності заборгованості, а також вугілля вуглеотримувачам на побутові потреби, а ОДА та облради вживатимуть заходи для гарантування повної оплати вартості спожитих енергоносіїв та виконання графіка погашення заборгованості. Міненерговугілля працюватиме над підвищенням надійності роботи обладнання теплових електростанцій і централей області, в тому числі – реконструкції енергоблоків, магістральних ліній електропередачі і розподільних мереж. Крім того передбачається співробітництво з освоєння ресурсів вуглеводнів і збільшення обсягів їх видобутку на території Луганської області. [213; 214] Угода між Мінінфраструктури та Дніпропетровською облдержадміністрацією на 2011-2015 р. передбачала співпрацю у напрямках розвитку мережі автодоріг, інфраструктури Придніпровської залізниці, завершення будівництва другої пускової ділянки першої черги метро, оновлення рухомого складу електротранспорту Дніпропетровська, Кривого Рогу, Дніпродзержинська тощо.

Мінрегіон був головним розпорядником бюджетних коштів в рамках низки програм, зокрема надання пільгових кредитів об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків для реконструкції та ремонту об'єктів ЖКГ, обладнання будинків лічильниками тепла та води, реалізації пілотних проектів у ЖКГ тощо. Він здійснював відбір отримувачів на основі пропозицій облдержадміністрацій. [155] Те саме стосувалось визначення кола об'єктів, які будувалися в рамках програми доступного житла.

Центральні органи виконавчої влади також ініціювали проведення пілотних проектів у регіонах. Наприклад, Мінекономрозвитку і торгівлі ініціювало пілотні регіональні проекти з впровадження електронних закупівель [267], Міністерство інфраструктури – проекти з проведення електронних конкурсів щодо розподілу автобусних маршрутів. [206]

Виконуючи власні функції, Кабінет Міністрів та Мінрегіон сприяли залученню міжнародної допомоги до реалізації регіональних проектів. [215] Так, уряд підписав Угоду з Євросоюзом про фінансування проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громадськість – етап II». [265] Загальна вартість

проекту становить 17,5 млн. євро, з яких 17 млн. євро фінансує Європейський Союз, 0,5 млн. – Програма розвитку ООН. Громадяни на місцевому рівні матимуть можливість брати участь у процесі прийняття рішень шляхом: упровадження механізмів спільного управління та децентралізованого управління місцевим розвитком, що стосується надання послуг; підвищення рівня поінформованості та підсилення інституційної бази громадських організацій, місцевих держадміністрацій, районних та обласних рад, громадянського суспільства та інших учасників процесу; підтримка орієнтованих на громадськість ініціатив самопомоги у сфері реконструкції, стійкого управління та експлуатації основних об'єктів соціальної та комунальної інфраструктури. Крім того, підписання Угоди дозволить забезпечити підвищення енергоефективності на місцевому рівні за допомогою: розбудови потенціалу територіальних громад та місцевих держадміністрацій, районних та обласних рад щодо енергетичного планування та ефективного використання енергії; підтримка орієнтованих на громадськість ініціатив самопомоги у сфері енергозбереження та використання альтернативних джерел енергії; підвищення рівня поінформованості громадськості щодо ефективного використання енергії.

У березні 2012 р. було розпочато регіональний проект «Підтримка Водної ініціативи ЄС в країнах Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії», що є другим етапом цієї ініціативи, яка реалізується від імені Євросоюзу Організацією економічного співробітництва та розвитку та Європейською економічною комісією ООН. Проект фінансується в рамках Регіонального плану дій на 2012 рік Європейської політики сусідства, має загальний бюджет обсягом 4 млн євро та період реалізації понад 48 місяців. Внесок ЄС складає 3,2 млн. євро, решта фінансується ЄЕК ООН та іншими країнами-партнерами (Фінляндія, Німеччина та Швейцарія). Головною метою є сприяння впровадження політичних реформ у водному секторі для досягнення пов'язаних з водою цілей розвитку тисячоліття, а також цілей для управління водними ресурсами, які є частиною політики сусідства, Східного партнерства.

[215]

У травні Рада міністрів АРК та комісар ЄС з питань розширення та Європейської політики сусідства підписали угоду про фінансування програми «Підтримка спільної ініціативи співпраці в Криму». Програма передбачає виділення 5 мільйонів євро на розвиток туристичної сфери Криму, такої ж суми – на розвиток соціальних об'єктів та 2 мільйонів євро – на залучення іноземних інвестицій в економіку міста Севастополя. [434]

Центральні органи виконавчої влади затверджували порядки взаємодії місцевих органів влади у певних сферах. Так, у червні низка міністерств затвердила порядок взаємодії місцевих органів виконавчої влади з питань здійснення контролю за умовами утримання і виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які виховуються в прийомних сім'ях та дитячих будинках сімейного типу, соціального супроводження прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу.

Особливе місце посідала взаємодія з місцевими органами влади тих центральних органів виконавчої влади, в діяльності яких значне місце займали контрольні, методологічні тощо функції. Це стосувалось Антимонопольного комітету, Міністерства фінансів тощо. Зокрема, Мінфін у вересні 2012 р. затвердив Методичні рекомендації з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах. Внутрішнім контролем охоплюються питання планування діяльності установи, управління бюджетними коштами, ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової і бюджетної звітності, забезпечення захисту активів від втрат, цільового і ефективного використання бюджетних коштів та інші питання, що не обмежуються лише фінансовими аспектами діяльності установи. Внутрішній контроль включає такі елементи: внутрішнє середовище (середовище контролю); управління ризиками; заходи контролю; моніторинг; інформація та комунікація. Мінфін затверджував Типовий перелік бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Державне управління». [236] У

травні 2012 р. Антимонопольний комітет рекомендував Міністерству інфраструктури внести на розгляд уряду проект переліку спеціалізованих послуг транспортних терміналів та портів.

Реалізуючи ініціативи Президента та уряду, розроблені центральними органами виконавчої влади програми, місцеві держадміністрації розробляли, затверджували та реалізовували регіональні програми та проекти. Рівень їх реалізації був різним залежно від регіонів. Наприклад, Дніпропетровська область була однією з передових щодо створення єдиних реєстраційних офісів. [225] Запорізька обласна програма передбачає впровадження єдиної легкодоступної для населення електронної мережі інформресурсів облдержадміністрації та облради, райдержадміністрацій та райрад, міськрад міст обласного значення. Для користування буде встановлено електронні сенсорні термінали. Громадяни зможуть відправити електронне звернення, запити щодо надання публічної інформації до керівництва області. [124] Але аналогічні дії, звичайно, здійснювали й інші обласні держадміністрації.

У Києві був реалізований пілотний проект з реформування сфери надання адмінпослуг. У всіх районах столиці були створені відповідні центри. Міський та районні адміністративні органи було підключено до інформаційної системи «Єдиний дозвільний центр м. Києва» та впроваджено електронний документообіг щодо надання адміністративних послуг. В зазначеній інформаційній системі ведеться облік звернень щодо надання 69 адміністративних послуг районного та 127 послуг міського рівня. У районних центрах надаються 23 адміністративні послуги міського рівня. Заявники можуть отримати інформацію про етапи проходження документів та про завантаженість електронної черги в кожному із центрів.

Також важливим напрямом була горизонтальна взаємодія місцевих держадміністрацій щодо встановлення торговельно-економічного, науково-технічного тощо співробітництва. Наприклад, угода між Сумською та Івано-Франківською областями визначала важливим напрямком роботи обмін досвідом щодо реалізації перспективних інвестпроектів, підвищення спільного

туристичного потенціалу та розбудову відповідної інфраструктури. [389]

Щодо партійно-політичних механізмів взаємодії органів виконавчої влади різних рівнів слід сказати наступне. У 2010 р. внаслідок президентських виборів, створення нових парламентської коаліції та уряду, призначення нового керівництва місцевих держадміністрацій склалась ситуація відносної «політичної однорідності» вищих державних та місцевих органів влади. Схожа ситуація була й у 2005 р., але тоді Президент та Прем'єр належали до різних політичних команд, а політична опора Президента – «Наша Україна» – включала безліч партійних та інших політичних угруповань. Натомість у 2010 р. Президент, абсолютна більшість членів Кабінету Міністрів, відносна більшість в парламенті представляли Партію регіонів. Те саме стосувалося й місцевих держадміністрацій. Більшість голів облдержадміністрацій були членами ПР. Декілька «губернаторів» були безпартійними, однак частина з них (наприклад, глава Івано-Франківської та деяких інших ОДА) пізніше вступила до Партії регіонів. Більше того, 18 губернаторів очолювали регіональні організації партії. У Волинській області осередком керував перший віце-губернатор, у Києві – заступник голови міськдержадміністрації. 7 облорганізаціями керували або народні депутати (Чернігівська, Луганська, Львівська, Тернопільська, Івано-Франківська), або члени Кабінету Міністрів (Донецька та Київська). Але й у цих областях «губернатори» були заступниками голів осередків. [446]

Проте ситуація з точки зору партійно-політичних механізмів взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади не була простою. По-перше, партійний розклад в місцевих держадміністраціях не відповідав партійному розкладові в місцевих радах багатьох областей та районів. Водночас, згідно з законодавством, ради мали можливість висловлювати вотуми недовіри главам МДА. Тому така невідповідність створювала загрозу протистояння в регіонах, а відповідно, зниження ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади. Тому керівництво держави було зацікавлене у приведенні розкладу сил у місцевих радах у більшу відповідність

до розкладу сил як на загальнонаціональному рівні, так і на рівні окремих держадміністрацій. Важливим етапом цього стали місцеві вибори 2010 р. За їх підсумками Партія регіонів отримала абсолютну більшість у Верховній Раді Криму, 11 обласних радах (переважно у традиційних «біло-блакитних» регіонах, але також й у низці нових областей, зокрема Сумській, Черкаській, Київській) та Севастопольській міськраді, відносну більшість – у радах ще 8 областей (Вінницька, Житомирська, Полтавська, Рівненська, Чернівецька, Чернігівська, Закарпатська). ПР також отримала більшість у багатьох районних та міських радах в тих регіонах, де раніше більшість мали їх опоненти. Крім того, протягом наступних місяців деякі мери, які представляли політичних опонентів ПР або були безпартійними, вступили до Партії регіонів. [224; 242]

Проте це ще не означало тенденції до становлення однопартійної чи навіть гегемоністської партійної системи. В умовах економічної кризи рівень довіри до влади знижувався, що відчувала на собі Партія регіонів. По-друге, сама вона була, як свого часу блок «Наша Україна», неоднорідною, включала багато політичних угруповань, які мали суперечливі інтереси. Сам Президент представляв одне з таких угруповань, яке отримало перевагу завдяки повноваженням глави держави. Визначаючись у 2010 р. з кандидатами на посади як в уряді, так і в місцевих держадміністраціях, Президент переслідував мету задовільнити амбіції кожного з впливових таких угруповань, зберегти баланс між ними. [66] Причому як при розподілі областей, так і в рамках самих облдержадміністрацій. [279]

Але дотримання хиткого балансу не означало припинення боротьби між угрупованнями. Яскравим прикладом могла служити ситуація у Донецькій області, де у 2011 р. відбулась зміна не просто голови облдержадміністрації, а політичного угруповання, яке контролювало виконавчу владу в області. Аналогічні події розгорталися у Запорізькій, Закарпатській [381] та низці інших областей. Суперечності між політичними угрупованнями реалізовувались на рівні реалізації державної політики в регіонах, зокрема в

економічній сфері, сфері приватизації тощо. ЗМІ констатували суперечності між місцевими елітними угрупованнями навіть тоді, коли ці угруповання орієнтувались на одних політичних фігур загальнонаціонального рівня. [380]

Все це неминуче віддзеркалювалося на відносинах всередині місцевих органів виконавчої влади. Але суперечності досить часто проявлялися навіть в процесі розробки державної політики, наприклад, в певній галузі. Тоді це призводило до суперечностей, по-перше, в середовищі центральних органів виконавчої влади, як це було, наприклад, при розробці енергетичної політики у питанні про роль альтернативної енергетики [58], розвиток якої контролювали одні політичні угруповання в Партії регіонів та органах влади, але проти збільшення ваги якої виступали інші групи. По-друге, це породжувало суперечності між центральними та місцевими органами виконавчої влади. Наприклад, така ситуація спостерігалась у питанні про легалізацію так званих вугільних копанок. Різні позиції Міненерговугілля та місцевих держадміністрацій з цього питання пояснювалися тим, що міністерство відстоювало інтереси однієї політичної групи, яке було зацікавлене у такій легалізації, місцеві держадміністрації – іншої, інтереси якої були протилежними.

В цих умовах ще більше зростала зацікавленість Президента у вибудові такої структури, яка б не дала можливості йому потрапити у залежність від внутрішньопартійних угруповань. Тому, з одного боку, він був зацікавлений в інтеграції у систему влади як на рівні центральних органів влади, так і на рівні облдержадміністрацій впливових діячів з інших політичних сил, які навіть не входили до Партії регіонів. Це проявилось під час призначення керівництва низки центральних та місцевих органів влади. Частина таких діячів зрештою увійшла до складної структури партії, частина продовжували очолювати власні політичні проекти.

З іншого боку, глава держави намагався за рахунок кадрової політики максимально збільшити особистий контроль над органами виконавчої влади. Однак у досліджуваній період це стосувалось переважно центральних органів

влади – правоохоронних структур, органів, відповідальних за системи зв'язку, за фінансові структури тощо. На рівні регіонів він не зміг радикально змінити ситуацію. Водночас ним практикувалось використання правоохоронних структур для розбудови альтернативного контролю над керівництвом місцевих держадміністрацій, створення додаткових каналів інформації про ситуацію в регіонах. [375]

Відтак, незважаючи на те, що більшість керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади належали до однієї політичної партії, між ними продовжували існувати політичні суперечності. Часто ці суперечності не артикулювались публічно, але в будь-кому разі вони віддзеркалювалися на взаємодії органів влади, на процесах прийняття та реалізації рішень.

Прояви такого впливу були непоодинокими. Зокрема, особисто Президент та інші вищі функціонери уряду, РНБОУ скаржились на спротив бюрократії реформам, які ініціювала влада. Наприклад, Перший віце-прем'єр заявляв про зрив бюрократією виконання президентських програм з дерегуляції підприємницької діяльності. [7] Глава Мінекономрозвитку і торгівлі наводив приклад, коли після скасування урядом ліцензування певних видів підприємницької діяльності органи виконавчої влади вводили сертифікацію у відповідній сфері. [266]

Внаслідок вищезазначеного не в повному обсязі виконувались національні річні плани економічних реформ. [382] У зв'язку з цим Президент був змушений поступово скорочувати перелік напрямів реформ, концентруючись на найважливіших напрямках. Однією з суттєвих проблем було недофінансування навіть тих проектів, які публічно владою визнавались як пріоритетні. Зокрема, це стосувалось національних проектів, куратором яких є особисто глава держави [139], будівельних програм, які визнаються пріоритетними урядом [56], реформування ЖКГ, програм енергоефективності тощо. Так, за даними Бюро економічних та соціальних технологій, показник енергоефективності за останні три роки навіть знизився. У 2009 р. він становив 54%, у 2012 р. – 43,1%. Серед регіонів найкращим цей показник був у

Вінницькій (65,5%), Херсонській (64,7%), Закарпатській (62,4%) областей, найгіршим – у Дніпропетровській (30,1%), Луганській (30,2%) та Запорізькій (34,1%). В енергозберігаючі ресурси у Вінницькій обл. було інвестовано більше, ніж у Луганській та Дніпропетровській областях сумарно. [46]

Прикладом може служити й реформування регіонального управління. Одразу після реформи центральних органів виконавчої влади у грудні 2010 р. міністр юстиції заявив, що наступний рік буде роком реформи місцевих органів державної влади. Але цей намір так і не був реалізований. Рішення про необхідність реформи регіонального управління приймала й Рада регіонів – як наприкінці 2010 р., так і у грудні 2011 р. Проте результати були аналогічними.

Коментуючи зриви реформаторських планів у певних галузях, влада насамперед звинувачувала у цьому місцеві влади. Зокрема, це стосувалося реформи у будівельній галузі. [388] Про спротив місцевої влади адміністративно-територіальній реформі стверджувало керівництво Мінрегіону. [32]

Усе це змусило Президента у 2012 р. дипломатично заявити про складність національного механізму імплементації ухвалених законів та інших державно-політичних рішень [26], а керівника Головки КРУ у квітні 2011 р. - визнати, що в Україні зберіглись усі схеми розграбування державних коштів, які існували й за попереднього уряду. [51]

На низькому рівні знаходилось виконання зобов'язань по угодах уряду та центральних органів влади з регіональними владами. Зокрема, угода між Кабінетом Міністрів та Донецькою областю з боку уряду була виконана на 18,3%. [458] І ці явища не були поодинокими. Про недофінансування урядом угод центральних органів влади та регіонів на одному з засідань Ради регіонів говорив Президент. Він навіть зобов'язав провести спеціальне засідання уряду, присвячене цій темі. [338]

Як вже зазначалося вище, часто суперечливими були погляди центральних та місцевих органів виконавчої влади на проблеми розвитку галузей та регіонів, що пояснювалися суперечливими інтересами політичних

угруповань, представники яких очолювали органи влади. [211]

Слід згадати й про неефективність діяльності деяких координаційних та дорадчих органів, наприклад, урядової антирейдерської комісії. [186]

Напруженими залишались відносини між Кабінетом Міністрів, центральними та місцевими органами виконавчої влади у бюджетній сфері. Регіональні керівники були незадоволені централізаторською політикою уряду, збільшенням відрахувань з місцевих бюджетів до державного. Новий Бюджетний кодекс місцеві (не обласні) еліти сприйняли прохолодно, оскільки, по-перше, водночас з додатковими надходженнями за місцевими бюджетами закріплювалися додаткові витрати, натомість додатковий ресурс має розподілятися обласними та районними елітами. Мер одного з міст передрікав, що він отримає додатковий ресурс на 1 млн. гривень, а додаткових обов'язків – на 100 млн. [459] Також щодо бюджетів, проекти яких подавалися на розгляд парламенту урядом та які ухвалювалися Верховною Радою, експерти зазначали, що збільшення частки регіонів у бюджетній системі ґрунтується не стільки на власних надходженнях, скільки на міжбюджетних трансфертах. [188]

Неодноразово представники місцевих влад скаржились на те, що Казначейська служба блокує рахунки місцевих бюджетів. [238] Такі свої дії Казначейська служба та керівництво КМУ та Мінфіну пояснювало скрутною фінансовою ситуацією та необхідністю погашення зобов'язань держави.

Не виконувались затверджені плани та програми. Наприклад, незважаючи на ухвалення вищезгаданого плану заходів щодо посилення міжрегіональної кооперації, не було проведено жодного Форуму регіонів. Були зірвані програми реформування ЖКГ. У серпні 2012 р. голова Київської міськдержадміністрації заявив, що реформування ЖКГ столиці фактично провалилось – протягом восьми місяців у Києві було створено 17 об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, що складало 1,7% річного плану. Пояснюючи це, керівник держадміністрації звинувачував керівництво профільного управління, а останнє посилялось на недосконалість

законодавства. [287] Проте аналіз свідчить, що в даному випадку значну роль відіграла нереалістичність самих планів, їх неузгодженість з ситуацією в ЖКГ столиці.

Розходження між центральними та місцевими владами проявилось й на парламентських виборах 2012 р. Як відомо, Партія регіонів заборонила керівникам облдержадміністрацій балотуватись до Верховної Ради. [317] В цілому це було правильним кроком, оскільки дозволяло держадміністраціям зосередитись на питаннях місцевого управління, а не приватних інтересах проходження до парламенту. Але така заборона зовсім не означала, що у керівництва адміністрацій були відсутні інтереси на цих виборах, адже вони були зацікавлені у просуванні до Верховної Ради депутатів, які б відстоювали їх інтереси. Відповідне кожне регіональне угруповання здійснювало дії часто без огляду на позицію керівництва політичної партії. [268]

Висновки до Розділу 4

З точки зору розвитку механізмів взаємодії органів виконавчої влади різних рівнів перший період охоплює від початку 1990-х рр. до початку 2000-х рр. Початок цього періоду співпадає з проголошенням державної незалежності та визначенням основних векторів суспільно-політичних реформ, насамперед руху до ринкової економіки, політичної демократії, розвитку місцевого самоврядування. Верхня хронологічна рамка періоду співпадає з затвердженням перших підсумків неоліберальних реформ, а саме політичною перемогою реформаторських сил над силами лівого реваншу, закріпленням підсумків роздержавлення власності, централізацією механізму державного управління, початком формування нової структури соціальних зв'язків, початком переходу до траєкторії економічного зростання.

Основними механізмами взаємодії органів виконавчої влади в цей період були:

- нормативно-правове закріплення моделей загальнодержавних та місцевих органів виконавчої влади. На початку досліджуваного періоду

відбувалася конкуренція різних моделей. Станом на середину 1990-х рр. остаточний вибір був зроблений на користь, з одного боку, президентсько-парламентської республіки, що обумовило становлення «подвійного центру виконавчої влади», з іншого – формування ієрархічної вертикалі місцевих органів виконавчої влади, організаційно відокремлених від органів місцевого самоврядування. Відтак взаємодія між органами виконавчої влади різних рівнів стала складною системою, елементами якої були взаємодії у багатокутнику Президент (Адміністрація Президента) – Кабінет Міністрів – центральні органи виконавчої влади (та їх територіальні підрозділи) – місцеві державні адміністрації (та їх структурні підрозділи);

- політичні особливості взаємодії, які були зумовлені як національним історичним досвідом, так й ідеологією обраних реформ. Специфіка України полягала у плюралізмі політичних еліт, що зумовлювалося регіональною мозаїкою, складною структурою народногосподарського комплексу, складною соціальною структурою суспільства. За радянських часів функціонування системи виконавчої влади в цих умовах забезпечувалося монополією Комуністичної партії. З відходом її у минуле система влади потребувала нового політичного механізму, «керівної та спрямовуючої сили», певної ідеології, спільної для усіх елементів системи виконавчої влади. У середині 1990-х рр. такою «керівною силою» виступив Президент, а ідеологією вертикалі влади – курс неоліберальних реформ. Елементами механізму взаємодії органів виконавчої влади різних рівнів були законодавча регламентація їх функцій, централізація процесів прийняття стратегічних та тактичних рішень, концентрація відповідальності за їх реалізацію, способів підпорядкування, формування корпусу керівників місцевих органів виконавчої влади, лояльних до центральних еліт тощо. Водночас завдання налагодження централізованої вертикалі влади на даному етапі не були реалізовані повною мірою. Так, не були ухвалені необхідні законодавчі акти, залишилися суперечності щодо розмежування функцій між органами влади тощо. Крім того, були закладені нові суперечності, зокрема, у вигляді «подвійного

центру» управління вертикаллю виконавчої влади, збереження представницьких органів на обласному та районному рівні, що створювало передумови впливу політичних сил на діяльність місцевих органів виконавчої влади.

Суперечності у системі взаємодії органів виконавчої влади загострилися у другій половині 1990-х рр., коли, з одного боку, виникла необхідність у переході до інституційних реформ та зростанні управлінського впливу виконавчої влади, з іншого – внаслідок реалізації неоліберальних реформ ускладнилася структура суспільства, суттєво прогресувала політична структуризація еліт, що призвело до початку пробуксовування централізаційного механізму функціонування системи виконавчої влади. Спроба подолати цю суперечність шляхом виключно адміністративної реформи, без істотної зміни системи політичних відносин між інститутами влади виявилася неефективною, зокрема, призвела до нової хвилі суперечностей між центральними та регіональними елітами. Відтак подальше налагодження функціонування виконавчої влади, взаємодії між органами виконавчої влади різних рівнів потребувало вписування адміністративної реформи у широкий контекст політичної реформи суспільства.

Еволюція відносин між органами виконавчої влади України на зламі XX-XXI ст.ст. була зумовлена змінами у соціально-економічній та політичній структурі суспільства внаслідок проведення неоліберальних реформ.

Консолідація державного організму, розвиток соціальних комунікацій на новій економічній основі, відновлення економічного зростання актуалізувало необхідність модернізації країни. Модернізація потребувала значних інвестиційних ресурсів.

Перехід до інституційних реформ потребував демократизації політичної системи, тісного залучення до прийняття та реалізації державно-політичних рішень суб'єктів громадянського суспільства. Це поставило на порядок денний питання про політичну реформу. Одним з важливих елементів реформування було проведення регіональної реформи.

Результатом неоліберальних реформ стала кристалізація політичних угруповань, які претендували на розширення політичного впливу. Одним з інструментів цього розширення стали політичні партії. Водночас у зв'язку з повільними темпами та складнощами формування громадянського суспільства перетворення партій на агрегаторів інтересів соціальних груп відбувалось повільно.

Централізована модель влади себе вичерпала. Але домінантні у 2000-х рр. партійно-політичні механізми за незмінності моделі регіональної влади не забезпечили набуття виконавчою владою нової якості та становлення органічної та динамічної системи взаємодії її органів. Партійна структуризація органів виконавчої влади суперечила структуризації громадських інтересів на рівні регіонів. Усунення президентської моделі програмування діяльності місцевих органів виконавчої влади не було адекватно замінено іншою, що було пов'язано з відсутністю цілісних програм партій, які склали коаліції, та конфліктами в останніх. Водночас зростання ролі Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади у програмуванні діяльності місцевої влади не усунуло надцентралізації системи влади. У досліджуваній період не були ані ухвалені необхідні нормативно-правові акти щодо реформування системи регіонального управління, ані створені нові інститути регіонального управління. Водночас інститути, які діяли в попередній період, були піддані суттєвій ерозії внаслідок дестабілізації партійно-політичних механізмів взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Процеси державотворення у 2010-2012 рр. розгорталися на фоні соціально-економічної кризи, яка загострила проблеми технологічної відсталості та необхідність модернізації країни. Президентські вибори 2010 р. та відновлення дії редакції Конституції 1996 р. сприяли подоланню протистояння між вищими органами державної влади, зростанню ролі Президента в політичній системі. Це створило передумови для реалізації політики модернізації.

Відновлення дії Конституції 1996 р. не означало повернення до ситуації у

сфері державного управління 1990-х рр. Це було пов'язане з формуванням нової соціальної структури та партійною структуризацією політичних еліт, а відтак – зміцненням ліній соціокультурного розколу України та соціополітичних розколів. Одну з ключових ліній соціополітичного розколу формували суперечності між центральними та регіональними елітами.

Президент виступив ініціатором курсу на модернізацію в економічній та іншій суспільних сферах. Серед реформ особлива увага приділялась адміністративній та регіональній. В першому випадку інструментами стали розмежування функцій, зокрема політичних та адміністративних, органів виконавчої влади та статусний їх поділ, розбудова інститутів державного управління, розвиток взаємодії органів влади з групами соціальних інтересів; у другому – стимулювання ініціативи регіонів, забезпечення передумов для зростання їх ресурсної бази, посилення ролі місцевого самоврядування, зосередження місцевих органів виконавчої влади на контрольних функціях. Такий вибір акцентів реформ сприяв реалізації політики модернізації.

Але хід реформ відстає від намічених планів. Це стосується й проведення адміністративної реформи на регіональному рівні та регіональної реформи в цілому. Не дотримується графік розробки нормативно-правових актів. У низці випадків наявна невідповідність між поставленими цілями реформ та здійснюваними заходами. Незважаючи на проголошення курсу на розширення прав та відповідальності регіонів, а також зосередженні місцевих органів виконавчої влади на здійсненні контрольних функцій, на практиці спостерігається подальша централізація в бюджетній сфері. Уряд та центральні органи виконавчої влади не виконують взятих зобов'язань щодо сприяння зростанню ресурсної бази регіонів. Попри курс на інтенсифікацію взаємодії органів виконавчої влади з громадянським суспільством, простір дії інституціональних форм такої взаємодії, наприклад, громадських рад, скорочується. Водночас народжуються та виявляються більш ефективними виявляються нові форми взаємодії, як-от двосторонні угоди між органами влади та громадськими організаціями.

РОЗДІЛ 5. ПОТЕНЦІАЛ КОНСЕРВАТИЗМУ ЯК ІДЕОЛОГІЇ КОНСОЛІДАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ СПІЛЬНОТ: КРИТИЧНА ОЦІНКА

Процеси суспільної консолідації в пострадянських державах, які посилюються по мірі подолання економічного та соціально-політичного хаосу перших років (або десятиліть) суспільної трансформації, свідчать про зростання в цей період суспільної ваги консервативної політичної ідеології. Так, російська «партія влади» – «Єдина Росія» – проголосила консерватизм своєю офіційною ідеологією, хоча й піддається критиці прихильниками так званого «руського» консерватизму. В легітимації державного керівництва та політичних сил інших колишніх республік СРСР так само важливе місце посідають багатовікові традиції народів. Посилення консерватизму відбувається й в інших постсоціалістичних державах. Після радикальних реформ 1990-х – на початку 2000-х рр. в них все більш популярними стають партії, які акцентують увагу на консервативних цінностях, посилюється євроскептицизм тощо. Та й врешті-решт в багатьох країнах Західної Європи – Великобританії, Франції, Німеччині, Італії тощо – нині при владі знаходяться консервативні політики та партії.

Зростання популярності консерваторів в сучасному світі зумовлюється тим, що в умовах соціальної нестабільності, яка загрожує безпеці кожного, люди намагаються віднайти те, що зможе зберегти їх впевненість. Як пише М. Оукшотт, „нахил до консервативності – це і емблема труднощів нашого

пристосування, і засіб, який допомагає нам у наших спробах зробити це” [250, с. 44]. Значною мірою ці реалії мають регіональний аспект. Це пов’язано з тим, що любов до батьківщини, повага до її минулого, до традиційних цінностей мають територіальну локалізацію. Відтак консерватизм, який акцентує на традиційних цінностях, значною мірою породжений територіальною ідентичністю громадян. На політичному рівні він виступає як ідеологія консолідації територіальних спільнот.

Феномен консерватизму детально аналізувався в науковій літературі. У працях вітчизняних та іноземних вчених були систематизовані засадничі його принципи, такі як інтегративність, традиціоналізм, соціальний порядок, соціальна нерівність, акцентування на релігійних цінностях [223; 366], обмеження втручання держави в економічне життя та одночасне підвищення її ролі у політичній сфері [158], проаналізовані історичний шлях консерватизму, його національні форми [384; 463], процес сприйняття європейським консерватизмом ліберальних цінностей в економічній сфері [159], особливості політичної тактики [19], взаємодії з іншими ідейно-політичними течіями [191].

Дослідниками було також здійснено класифікацію течій в консерватизмі. Як правило, виокремлюють такі типи консерватизму як традиційний, лібертаризм та неоконсерватизм. Перший акцентує на збереженні традиційних соціальних форм. Під лібертаризмом [82, с. 107-109] розуміють крайній антиетатизм, несприйняття державного втручання в економіку тощо. Нарешті, неоконсерваторами [469, с. 5-12], які нині впливові у західноєвропейських країнах, називають тих, хто водночас виступає за соціальний порядок, радикально опонує лівим, припускає обмежене державне втручання в економіку. На можливе зауваження щодо того, що у дослідженні не проведено чітку межу між консерватизмом як ідеологією та як особливістю політичної свідомості, слід навести думку Л. Нагорної про те, що в сучасному суспільстві ідеології “не набувають доктринальних форм, а існують здебільшого у вигляді систем цінностей, психологічних установок, поведінських стереотипів”. [228, с. 5] Тому автори дослідження, виділяючи консерваторів з-поміж інших

політичних сил, поєднують змістовний [452, с. 67-68] та ситуаційний [286, с. 24-26] підходи. Співвідношення цих підходів корелюється й з типологією консерватизму, зокрема виділенням традиційного консерватизму та неоконсерватизму. Якщо останньому властивий усталений набір ідеологем, то зміст традиційного консерватизму в різних країнах і навіть в різних регіонах однієї держави може істотно відрізнятись залежно від соціально-політичних процесів, реакцією на які він є.

Попри те, що відродження консерватизму в Україні, як вже було зазначено, спирається на тенденції суспільного розвитку, питання про його перспективи залишається складним. Це зумовлено змінами останніх десятиліть у суспільстві, в розвитку самого консерватизму та інших ідейно-політичних течій. Становлення комунікаційних технологій, процеси глобалізації мають наслідком стрімке руйнування традиційних форм соціального життя. Відтак, виникає проблема, яким чином соціальні архетипи втілюються в нових його формах, як консерватор пристосовується до цього процесу, до становлення нових типів політичної культури і чи не перестає він внаслідок цього бути консерватором. Адже посилення взаємодії політичних ідеологій призводить до інтенсивного обміну цінностями між ними. Інколи відрізнити ліберала, який враховує у своїй діяльності такі цінності, як родина, релігія тощо, від консерватора, який сприймає цінності економічного лібералізму, досить важко. Ще однією проблемою при аналізі сучасного, зокрема й українського, консерватизму є те, наскільки з ним можна ідентифікувати політичні сили, які під час передвиборчих кампаній висувують консервативні ідеї, натомість після виборів в практичній діяльності з державного управління (або в опозиційній діяльності) керуються зовсім іншим. [175]

Враховуючи вищезазначене, слід виокремити елементи, які й сьогодні відрізняють консерватизм від інших ідейно-політичних течій, ті цінності, які є достатніми для його ідентифікації. Таким елементом сьогодні не може бути принцип інтегративності, тобто пріоритету спільноти над індивідом. Так само

необхідними, але не достатніми елементами консервативної ідеології є релігійні або сімейні цінності. Натомість такою рисою є насамперед постулювання природної соціальної нерівності [378, с. 3], на якій, зокрема, базуються уявлення про єдність суспільства, визнання ролі еліт в системі управління суспільством. Звичайно, тут теж виникають певні питання. Насамперед, які соціальні групи для сучасних консерваторів є елітними носіями традиційних цінностей.

Для сучасного консерватора також властиві певні особливості політичного темпераменту. Консерватор набагато більш безкомпромісний, він орієнтований на здійснення тиску щодо опонентів – морального, інформаційного, але не виключаючи й силовий. Якщо він, звичайно, має необхідні важелі для цього. Природно, що не йдеться про фізичне знищення опонента, що властиво радикальним течіям. Але сучасні технології дають змогу нейтралізувати опонента, фізично не знищуючи його. Аналізуючи перспективи консерватизму в Україні, варто проаналізувати його ретроспективу.

Наприкінці 1980-х – на початку 1990-х рр. апологетом консерватизму в Україні була верхівка Комуністичної партії, яка відстоювала соціальні форми, що домінували упродовж десятиліть. Зрозуміло, що її консерватизм був традиційним консерватизмом. Їй протистояв конгломерат сил, які спиралися на невдоволення населення комуністами та поєднували гасла політичної демократії, ринкових реформ, державного суверенітету, який вони інтерпретували як рух до свободи. Відтак ідеологію цього конгломерату слід розцінити як переважно ліберальну, хоча й з певною консервативною складовою. Остання полягала в оцінці майбутньої незалежності як реалізації прав нації як спільноти, в тому, що в обґрунтуванні руху до незалежності все більше місце посідало повернення до звичних цінностей українського народу, наслідування традицій української державності попередніх століть. Але назвати їх чистими консерваторами все ж неможливо, адже вони боролися проти привілеїв партноменклатури, тобто проти соціальної нерівності, за те,

щоб кожен мав право на здійснення підприємницької діяльності, на участь у формуванні органів влади тощо. Навпаки, консерваторами були комуністичні лідери, які прагнули зберегти звичну соціальну ієрархію і своє виключне право на те, щоб представляти інтереси народу.

Після проголошення незалежності партійна номенклатура фактично залишилась при владі, а значна частина націонал-демократів, які уособлювали консервативні тенденції в середовищі демократичних сил, пішла на союз з нею. При цьому номенклатура сприйняла гасла щодо відродження української державності, культури, мови, церкви, пріоритету національних цінностей, а націонал-демократи фактично підтримали збереження колишньої партноменклатури при владі в обмін на частковий доступ до неї та відповідні дивіденди. Відтак утворився союз сил, які не лише спиралися на консервативні гасла, а й по суті були консерваторами. В цей час теоретичні проблеми консерватизму розроблялися різноманітними аналітичними центрами (зокрема, при Українській Республіканській партії), в рамках партійних та громадських журналів („Розбудова держави”, „Сучасність” тощо). З іншого боку, в своїй легітимації вони взяли на озброєння й такі цінності, які на Заході поділяються неоконсерваторами, як права і свободи людини, демократія, ринкові реформи, розвиток підприємництва тощо. Отже, ідеологією цього союзу була суміш традиційних консервативних та неоконсервативних цінностей.

Але, якщо традиційні консервативні гасла, зокрема щодо українізації, більш менш наполегливо впроваджувалися в життя, то реалізація економічних та політичних реформ гальмувалася, завдяки чому колишня партноменклатура та націонал-демократи, дозовано допущені до влади, намагалися зберегти контроль над суспільством. Повільно розгорталася приватизація. Бюрократія кулуарно захоплювала контроль над економічними та іншими структурами. Допустити іноземний капітал для неї було „смерти подобно”. Були відкладені ухвалення Конституції, реформування виборчої системи тощо. Отже, неоконсервативна складова на рівні практичної діяльності прослідковувалася

менш інтенсивно, ніж на рівні політичної риторики.

Слід сказати, що ті цінності, які зазначеними політичними силами інтерпретувалися як традиційні консервативні, насправді такими для значної частини суспільства не були. Більшість громадян очікувала від незалежності покращення матеріального добробуту, зростання індивідуальних свобод, простору для самореалізації тощо. Цього не сталося. Натомість влада вдалася до радикальних змін у сфері культури, мови, що значною частиною населення не оцінювалися як пріоритетні. Навіть в тих регіонах, які не були русифікованими, питання мови, культури оцінювалися як важелі для реалізації інших цінностей, а економічний хаос, навпаки, обмежив можливості громадян щодо культурного розвитку. Отже, ті сили, які на початку 1990-х рр. визначали вектори розвитку держави, реалізовували консервативні цінності, які були традиційними лише для частини суспільства. Для іншої їх впровадження було не поверненням до традицій, а істотним зламом традиційного життя. Поширити на цю частину населення свої настанови консерватори початку 1990-х рр. не змогли.

Таким чином, серед причин поразки тодішніх консерваторів були, зокрема, переоцінка потенціалу традиційних для одних регіонів України консервативних гасел і, навпаки, недооцінка ліберальної складової революції, нездатність діалектично поєднати суспільні традиції та рух уперед і, врешті-решт, нерозуміння суспільства. Реакцією на невдалі щодо реформування суспільства дії тодішньої влади стало також поширення у суспільстві консервативних настроїв, але вже не у націонал-демократичному варіанті, а у вигляді ностальгії за радянськими часами. Внаслідок цього зростає популярність партій, які актуалізували цю ностальгію в своїй ідеології, а саме лівих партій.

Хоча останніх зазвичай не відносять до консервативного табору, але певні консервативні елементи, як бачимо, були властиві їх ідеологічним конструкціям. Насамперед це стосується Комуністичної та Прогресивної соціалістичної партій, які були особливо популярними у другій половині 1990-

х рр. В їх діяльності ностальгія за СРСР, гасла відновлення слов'янського союзу (без акцентування на соціальній сутності політичних режимів в інших колишніх республіках СРСР) дедалі більше переважали звичні ідеологічні настанови комуністів та соціалістів. Це призвело до того, що поширення впливу цих партій так само, як і націонал-демократів, обмежилося певними регіонами України.

В діяльності інших впливових на той час лівих партій – Соціалістичної та Селянської – консервативні настрої віддзеркалилися в першу чергу у вигляді недопущення приватизації землі, що було вигідно більшості керівників колективних сільськогосподарських підприємств. Саме тому найбільший вплив ці партії мали саме в аграрних областях (переважно Центральної України). В інших питаннях, зокрема зовнішньополітичних або питаннях політичної тактики, вони були гнучкішими. Проте, якщо аналізувати політичний процес в цілому, друга половина 1990-х рр. пройшла під знаком радикальних реформ. Хоча публічно вони й не характеризувалися як ліберальні. Подальше зростання в ці часи ваги консервативних елементів в ідеології лівих партій було одним з наслідків реформ, які для багатьох громадян були болючими. Водночас ліві не змогли змінити ситуацію на виборах 1999 р., а надалі їх шанси, з огляду на те, що населення поступово звикало жити в нових умовах, стрімко скорочувалися. Отже, цей напрям консерватизму починає потроху сходити з політичної арени.

Тому, з точки зору розвитку консерватизму в Україні, більш важливе значення мали інші процеси. Внаслідок реформ більшість активів в різних сферах суспільного життя було поставлено під контроль інших політичних угруповань. З початку 2000-х рр. на базі цих активів починається економічне зростання. Воно мало наслідком поступову консолідацію різних сегментів суспільства навколо цих угруповань. Консолідація рефлексується на ідеологічному рівні. При цьому на консолідацію спільноти, яка існувала й до періоду реформ, тобто реконсолідацію, сильний вплив здійснюють соціальні архетипи. Відтак поширення консерватизму як політичної ідеології неминуче в

умовах реконсолідації.

В Україні ці процеси мали свої особливості. Оскільки активи, навколо яких відбувалась консолідація, мали територіальну прив'язку, ідеологія консолідації політичними угрупованнями розроблялася з урахуванням архетипів, властивих населенню відповідних регіонів. А оскільки регіони України мають дуже різний історичний досвід, ідеології, зокрема й консервативні цінності, які брали на озброєння політичні сили, істотно відрізнялися. В цих умовах виникло декілька варіантів українського консерватизму. У 2000-х рр. його носії поділилися на два табори. Відповідно можна класифікувати ідеології, які вони взяли на озброєння. Слід сказати, що порівняно з консерваторами початку 1990-х рр. сучасні пройшли значний шлях з точки зору теоретичної розробки цінностей, які вони сповідують. Цьому сприяли реформи, пожвавлення інтелектуального життя суспільства, зокрема розробка консервативних політичних та соціальних доктрин науково-дослідними інститутами, недержавними дослідницькими центрами тощо. Хоча в цілому інтенсивність політологічних досліджень в Україні слід визнати недостатньою. Тому на ідеологію зазначених політичних таборів сильний вплив мали закордонні дослідницькі центри, а також закордонні політтехнологи. Нині обидві гілки консерватизму мають в своєму ідейному арсеналі як традиційну, так і неоконсервативну складову, їх об'єднує відданість ідеї соціальної нерівності, елітизму, однак вони відрізняються між собою. Різним є зміст зазначених складових, насамперед традиційної, що зумовлюється розбіжностями в цінностях населення регіонів.

Одна група політичних сил стала спадкоємцем того консерватизму, який сповідувався націонал-демократами початку 1990-х рр. (залишки колишніх націонал-демократичних партій увійшли до складу відповідних політичних об'єднань). Він укорінений в українських державницьких традиціях попередніх століть, його носії відводять значну роль проблемам розвитку української мови, культури тощо і проявляють безкомпромісність при відстоюванні цих цінностей. Тому їх консерватизм ближче до традиційного.

Водночас у політичній та економічній сферах їх погляди близькі до ліберальних, що наближує їх до ліберальних консерваторів або неоконсерваторів. Цей лібералізм неодноразово демонструвався ними в процесі державного управління, наприклад, при просуванні ідеї аукціонної приватизації або ж у відстоюванні цінностей політичної демократії. У зовнішньополітичній сфері вони декларують необхідність євроінтеграції, входження до традиційних євроатлантичних систем колективної безпеки.

Навпаки, в ідеології угруповань, які контролювали активи переважно в східних чи південних регіонах, значне місце посідають цінності, які сформувалися в процесі спільної історії українського та російського народів, зокрема у мовній, конфесійній та інших сферах. Ці цінності зумовлюють заходи внутрішньої та зовнішньої політики, орієнтацію у зовнішньополітичній сфері на співробітництво з Росією, на традиційні для пострадянського простору системи безпеки. Водночас особливістю цього консерватизму є надання великого значення надається неоконсервативним цінностям – політичному порядку, дотриманню законності, економічному добробуту, свободі підприємництва тощо. Хоча вони не мають імідж ліберальних консерваторів, але гнучкіше ставляться до традиційних цінностей і здатні надавати пріоритет економічній та політичній доцільності над культурними цінностями.

Але так ситуація у консервативній частині політичного спектру виглядає лише на перший погляд. Якщо глибше проаналізувати особливості політичної практики впливових сил, то можна побачити серйозні проблеми з консервативною їх ідентифікацією.

Наприклад, якщо взяти перший з перерахованих таборів, то виявиться, що, з одного боку, ліберально-консервативні цінності для його представників не є сталими, а зумовлюються розколом у цьому таборі. Так само виявляється, що, в усякому разі для частини з них, традиційні україноцентричні цінності є вимушеним кроком, від якого вони легко відмовляються залежно від політичної ситуації. Те саме стосується і зовнішньополітичної сфери. І

нарешті, головне. М'яко кажучи, „гнучким” є й ставлення до цінностей економічного лібералізму, які відкидаються, коли йдеться про необхідність монополізації ринків наближеними до політиків фірмами та витіснення конкуруючих компаній. Тобто держава для цих сил, на відміну від неоконсерваторів західного штибу, є важливим важелем впливу на конкуренцію. До того ж ліберальні гасла у них часто перетинаються з популістськими, що ніколи не було властивим для консерваторів.

Те саме стосується й їх опонентів. Попри декларування необхідності вільного розвитку підприємництва, кроки, які здійснюються ними в сфері державного управління, насправді часто мають наслідком ускладнення умов підприємницької діяльності [208]. Це, звичайно, не стосується випадків, коли йдеться про сприяння бізнесу, яким володіють самі представники цього табору. Відтак економічний прагматизм, яким так пишається даний табір і який властивий для неоконсерваторів, насправді нагадує корпоратизм. Таку саме вибіркковість демонструє й реалізація гасел законності, які діють виключно щодо політичних опонентів.

Отже, характеристика політичних сил як консервативних повинна бути диверсифікована залежно від сфер суспільного життя, погляди на які декларують українські політики. З точки зору культурного розвитку вони є дійсно консерваторами за прийнятими ознаками, але ближче саме до традиційного консерватизму. Проте це не означає, що їх культурні стратегії є ефективними. Зазвичай вважається, що саме в сфері культурного розвитку дотримання консервативних цінностей є плідним шляхом. Проте щодо України таке твердження потребує корегування. Враховуючи, з одного боку, етнокультурний плюралізм суспільства, по-друге, переломний момент в культурному житті, а саме боротьби старого з новим, так званої офіційної культури з колишнім андеграундом, експансії постмодерністських тенденцій, домінування консервативних цінностей стримує культурний розвиток України, перешкоджає консолідації суспільства на територіальній основі. Тому саме в культурній сфері Україна потребує максимальної лібералізації.

Щодо економіки, соціальної політики, то тут оцінки не можуть робитися, виходячи з класичних західних уявлень про ліберальний консерватизм чи-то неоконсерватизм. Існує розрив між політичною риторикою та практичними діями у сфері державного управління. На рівні риторики домінують або посідають важливе місце ліберально-консервативні гасла щодо зменшення втручання держави в економічні процеси, щодо сприяння розвитку підприємництва, ініціативі суспільства в цілому. Практичні ж дії скоріше нагадують «чиновницьку революцію», послідовні спроби державної бюрократії встановити диктат над суспільством і не допустити неконтрольованих виявів громадянської ініціативи. Зокрема, це стосується регіональної політики. Публічно проголошується необхідність стимулювання самостійності та ініціативності регіонів. Більше того, ухвалюються законодавчі акти (наприклад, нова редакція Бюджетного кодексу тощо), які формально надають більше повноважень територіальним спільнотам. Водночас на заваді ефективної дії цих актів постає монополізація в економічній сфері, погіршення умов підприємницької діяльності в регіонах тощо. Якщо й оцінювати таку політику в координатах консерватизму, то вона скоріше є спробою повернення до тих порядків, які існували, зокрема, в радянські часи.

Чому ж консерватизм в Україні набув саме такого змісту? Це пояснюється, зокрема, специфікою реформ, які були проведені у другій половині 1990-х – на початку 2000-х рр. Вони не були завершеними такою мірою, щоб надати самодостатності економічним перетворенням, амортизувати вплив майбутніх криз на кшталт тієї, яка розгорнулася наприкінці 2010-х рр. Реформування інфраструктури (дороги, житлово-комунальне господарство тощо), регіонального управління, пенсійна, медична реформи не були здійснені. А, отже, й система політичної влади в країні практично не змінилася. Відмінністю від радянських часів стало те, що політичний клас диверсифікований на клани, які й стали носіями консервативних тенденцій. А сам зміст цих тенденцій обмежився збереженням

всевладдя бюрократії. Якби гіпотетично уявити, що зазначені реформи були б проведені, український консерватизм був би набагато ближчим до ліберального консерватизму.

Дослідження становлення консерватизму в сучасній Україні підтверджує деякі положення, які вже раніше були зроблені в науці. Зокрема, про те, що консерватизм є реакцією на ті зміни, які відбуваються в сучасному суспільстві та, відповідно, про наявність різних видів консерватизму. З іншого боку, проведений аналіз дає змогу зробити висновок про те, що консерватизм може бути реакцією не лише в цілому на сучасні процеси модернізації, глобалізації тощо, а й на конкретні, обмежені у часі ситуації, що виникають в процесі управління суспільством. Внаслідок цього елементи ідеології консерватизму на різних етапах реформування суспільства можуть бути властиві носіям різних політичних ідеологій, які необов'язково відносяться до консервативної частини політичного спектру.

При цьому, чим більш соціально розколотим є суспільство, тим більш різноманітними можуть бути політичні прояви консерватизму. Водночас, якщо робити прогноз, то можна сказати, що перспективи існування соціально розколотого суспільства пов'язані, зокрема, з тим, наскільки консерватизми в різних частинах соціально-політичного спектру (зокрема, в різних регіонах України) зможуть стати більш ліберальними (в економічній, політичній, культурній складовій). В іншому разі вони неминуче приведуть до соціальних зіткнень, включно загрозу розпаду суспільства.

РОЗДІЛ 6. МОВНО-ПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ЄДНОСТІ

6.1. Мовні проблеми європейських держав як досвід для України

У роботі розглядається глобальна проблема, яка має місце у багатьох державах світу, зокрема там, де статус державних мають дві або більше мов. Такими державами є насамперед Швейцарія, Канада, Південно-Африканська Республіка, Індія, Бельгія, Фінляндія та інші. Кожна держава має власну історію формування та виникнення багатомовності. Мова формує націю, консолідує її та зміцнює державу. Окремі аспекти цієї проблеми розглядали такі вітчизняні вчені, як Б. Ажнюк, О. Вишняк, В. Горбатенко, О. Заремба, В. Котигоренко, Н. Кошова, О. Кривицька, В. Кулик, О. Майборода, Т. Марусик, Л. Масенко, Л. Нагорна, М. Панчук, А. Погрібний, С. Римаренко, Р. Сіромський, О. Шульга, О. Яковлева та ін. Відомий американський вчений Білл Мартіні упевнений, що «майбутнє нації залежить від утвердження на спільній мові. Єдина офіційна англійська мова допоможе нам спільно йти вперед». [274, с. 39].

Існує давно відома істина, що чим більше людина знає мов, тим краще. Але, на думку багатьох, дві або більше державних (офіційних) мов створюють у країні проблемну ситуацію. Досвід організації мовного простору країн, де англійська мова є офіційною, надзвичайно цікавий з огляду на цілу низку аспектів та обставин. Так, зокрема, заслуговує на увагу проблема взаємодії

англійської мови з мовами титульних націй у постколоніальних країнах з кола тих, що входили свого часу до складу Британської імперії. Важливим при цьому є часовий фактор, тобто віддаленість чи, навпаки, близькість у часі моменту втрати англійською мовою статусу колоніальної.

Один з прикладів участі англійської мови у структуруванні мовного простору надає Канада. Наявну там англо-французьку двомовність зумовлено історично. У Канаді існує дві державні мови і дві основні мовні групи – франкомовна та англomовна. Першими колонізаторами території Канади були французи. Півтора століття по тому, як їм у XVI ст. вдалося закріпитися там, вони самі змушені були відступити під тиском англійців. Останні, незважаючи на те, що осіб англійського походження було на той час у десять разів менше, ніж франко-канадців, вони добивалися переходу на англійську мову, проводячи вкрай жорстку політику, спрямовану на форсоване витіснення французької мови та швидку асиміляцію її носіїв. Втім, реалізувати задумане не поталанило. Внаслідок тривалого опору і боротьби франко-канадці, зрештою, захистили своє право користуватися власною мовою, яке згодом було закріплене наданням французькій офіційного статусу разом з англійською.

Починаючи з 1960-х років, у Канаді здійснюється державна політика мультикультуралізму, або «культурної мозаїки», гарантована ст. 27 Канадської хартії прав і свобод (це – одна зі складових Канадських Конституційних актів). Багато хто, зокрема й самі канадці, схильні вважати її здобутком канадського суспільства, хоча щодо конкретних практик мультикультуралізму, спрямованого на збереження різних етнокультурних середовищ у межах одного суспільства й налагодження безконфліктного співіснування між ними, висловлюються неоднозначні оцінки. Зокрема, Прем'єр-міністр британського уряду Д. Камерон оцінив політику мультикультуралізму у Великобританії як помилкову, визнавши, що вона не принесла очікуваних позитивних наслідків. Англо-французька двомовність є, з одного боку, важливою складовою цієї політики, з іншого – стрижнем загальної багатомовності, виступаючи

ключовим елементом стабільності мовної ситуації, її відносно безконфліктного існування й розвитку. За «рейтингом миролюбності», що його визначає Інститут економіки та миру, Канада має почесний восьмий показник (з 144 позицій), а за індексом розвитку людського потенціалу Програми ООН з розвитку – четвертий з 182. У той же час мовний фактор відіграє роль вагової складової політичного процесу. Плани частини еліти франкомовної провінції Квебек щодо її відокремлення від Канади значною мірою ґрунтуються на аргументах мовної природи, безпосередньо пов'язаних із забезпеченням належного формального статусу й фактичного обсягу використання французької мови у переважно англomовному середовищі.

Багатомовність у Канаді природна і зумовлена об'єктивними факторами. В її основі – строкатий етнічний склад населення та розмаїття його мовних практик. На території країни проживають представники понад тридцяти етнічних груп. Англійську мову вважає рідною майже 60% канадців (в Україні 67,5% українців вважають рідною українську мову), французьку – 22% (в Україні 30% вважають рідною російську). Для понад п'яти мільйонів осіб рідною є одна з неофіційних мов (китайська, італійська, німецька, пенджабська, українська тощо). При цьому 98,5% володіє хоча б однією з федеральних офіційних мов – англійською або французькою. Лише англійською володіє 67,5%, лише французькою – 13,3%, обома – 17,7%.

Відповідно до реального стану мовної ситуації та мовної поведінки у Канаді здійснюється не один, а одразу декілька видів мовної політики: централізована, на рівні федерального уряду, а також регіональна, на рівні урядів десяти провінцій і трьох територій, котрі входять до її складу. Нью-Брансуїк – єдина з провінцій, де двомовність має офіційний статус. Офіційно двомовною є й територія Юкон. Північно-Західна територія має одинадцять офіційних мов, територія Нунавут – чотири. В обох останніх випадках до їх кола входять англійська, французька та мови корінного населення. Тому у канадській суспільній свідомості, на відміну від української, двомовність, не зважаючи на мовно-політичний конфлікт у провінції Квебек, не засуджується,

а, навпаки, вважається позитивною ознакою й усіяко заохочується. У Канаді знання обох офіційних мов дає значні переваги при працевлаштуванні на державну службу, а також у політичній діяльності. Саме через це в англійських провінціях країни, не зважаючи на те, що французьку мову вважає рідною лише 22% всього населення Канади, користуються популярністю школи з викладанням частини чи навіть усіх дисциплін французькою мовою. Завдяки навчанню в таких школах досягається формат реальної двомовності – англійську мову діти беруть з родини (рідна мова), французьку – зі школи. Для порівняння, в Україні на Півдні та Сході держави україномовні школи взагалі зачиняються як такі, що, як вважає місцева влада, є збитковими для регіону і держави в цілому, а в АР Крим існує лише одна суто українська школа-гімназія.

Отже, мовна ситуація в Канаді, на відміну від України, далекоглядна і контрольована, проте вона не позбавлена проблемних моментів та суперечностей. Певна частина англійських канадців (особливо у західних провінціях) чинить пасивний спротив розвитку двомовності, вважаючи, що визнання й законодавче закріплення права франкомовного Квебека на збереження та розвиток його індивідуальних, зокрема й мовних, особливостей, обмежує їх права та свободи. З іншого боку, для частини франко-канадців зберігає свою гостроту проблема захисту французької мови та культури, усунення загрози їх зникнення або асиміляції. Англійська і франкомовна групи й до сьогодні змагаються за мовне домінування в країні. Франкомовні канадці, які мешкають у провінції Квебек, прагнуть створити свою державу. Французькі націоналісти Квебеку англійської мови навіть чути не бажають. Вони борються з тим, щоб ніяких написів цією мовою не існувало. Водночас вітаються, прощаються і дякують публіці, перед якою виступають, англійською мовою, а промову здійснюють французькою. Цій мові надає перевагу більша частина населення Квебеку, проте ті, хто нею не володіють, мають мало бажання її вивчати та ще й хочуть пониження її статусу, принаймні хоча б в повсякденному житті та на роботі. Більше того, переважна

частина англофонів вважає, що Квебек не втратить своєї культурної ідентичності і без французької мови. Загалом після запровадження двомовності вивчення французької мови в англomовних школах Канади не стало обов'язковим. У той же час 58% канадців ідентифікують себе з Квебеком, де протягом тривалого часу посилювалися релігійні, мовні і соціальні конфлікти, що дуже нагадує мовно-політичні протистояння в Україні. Варто нагадати, що у 1997 р. не вистачило одного відсотка голосів, щоб Квебек вийшов зі складу Канади та перетворився на самостійну державу.

Отже, більш потужна мова (чи то за чисельністю носіїв, чи то за адміністративним ресурсом тощо) завжди витіснить слабшу, а офіційний мовний розділ призводитиме до розколу в суспільстві. Через це слабша мова завжди потребуватиме захисту з боку держави, а тим більше якщо ця мова є державною (офіційною). У той же час вчені стверджують, що невирішені проблеми у мовній сфері можуть викликати відцентрові тенденції у будь-якій державі, де мовна проблема не розв'язана. З цієї точки зору двомовність для України, офіційно закріплена на державному рівні, є не лише не бажаною, а й небезпечною з точки зору збереження її соборності і суверенності.

Не менш проблемною є мовна ситуація і в Південно-Африканській Республіці. Тут офіційними є одинадцять мов (за цим показником країна посідає третє місце в світі після Індії та Болівії). Бурську (африкаанс) й англійську було принесено на територію країни у процесі колонізації. Ці дві мови забезпечують комунікацію на загальнонаціональному рівні, а також виконують функцію мов-посередниць. За даними 1996 р. найбільш поширеною є мова зулу, нею розмовляє 23% населення. Наступні позиції посідають такі мови: коса – 18%, африкаанс – 14,5%, педі – 9,2% та англійська – 8,6%.

Південно-Африканська Республіка, як і Канада, пережила дві «хвилі» колонізації – голландську протягом XVII-XVIII ст. та англійську, починаючи з 1806 р. Єдиною мовою, яка використовувалася у новій колонії, була бурська (африкаанс або, як її ще називали до того моменту, коли вона здобула цю назву як офіційну, «вulьгарна голандська», «капсько-голандська», «бурсько-

голандська»). Вже за тридцять-сорок років ця мова почала сильно відрізнятися від літературної нідерландської мови. У 1925 р., внаслідок тривалої і запеклої політичної боротьби бурів, мова африкаанс одержала статус офіційної мови, зрівнявшись з англійською. З 1926 р. вона стала мовою освіти: її почали використовувати в університетах. Тенденція до соціального і культурного відокремлення бурів від англофобів зберігалася з другої половини ХІХ ст. Вона знаходила виявлення, зокрема, у мовній сфері. Поширеними і популярними були ідеї «мовної війни». У роки апартеїду (1948-1994 рр.) в ПАР у рамках втілення в життя загального проекту «Південна Африка для білих» в якості державної використовувалася та сама бурська (африкаанс). На той момент вона перетворилася на мову меншості, яка все ж таки політично домінувала. У той же час статус бурської мови по відношенню до англійської й за рахунок англійської було штучно завищено. Це далось взнаки після того, як режим апартеїду було зруйновано і розвиток країни почав будуватися на інших засадах та принципах. В останні роки статус англійської та обсяг її використання підвищуються, що позитивно впливає на стан національного мовного простору. Англійською мовою, як російською в Україні, володіє все населення країни. Англійська мова є мовою міжнаціонального та міжетнічного спілкування, а також бізнесу, політики, ЗМІ, щоправда, без формального закріплення за нею такого статусу. Ст. 6 Конституції ПАР 1996 р. констатує, що держава дбає про підвищення статусу всіх без винятку офіційних мов, стимулюючи «практичними і позитивними заходами» їх використання. По-друге, як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні регламентоване обов'язкове вживання щонайменше трьох з одинадцяти офіційних мов.

У той же час не можна обійти увагою таке явище, як міжмовну взаємодію, одним з найбільш показових і характерних виявлень якої став бурсько-англійський білінгвізм. У мовленнєвій поведінці представників бурського мовного середовища він носить масовий характер. Показово, що явна перевага при цьому, як з огляду на престиж, так і на обсяг використання, надається його носіями не англійській, а саме бурській мові. А взагалі

національний уряд та провінційні уряди цієї держави на офіційному рівні використовують будь-яку офіційну мову, але не менше двох офіційних мов. Шляхом законодавства та іншими засобами вони повинні регулювати та контролювати використання офіційних мов).

Мовну ситуацію в Індії вважають не менш унікальною. Тут нараховується понад 1600 різних мов та діалектів. 24 з них – це мови, кожною з яких володіє не менше одного мільйона осіб (ними користується майже 98% населення країни). Додаткових складнощів мовній ситуації надає та обставина, що мови, які використовує населення, належать не до однієї, а до різних мовних груп і сімей: індо-арійської групи, дравідійської сім'ї тощо. Індія належить до країн, для яких проблема офіційної мови є складною і серйозною у багатьох відношеннях, включаючи питання, пов'язані, з одного боку, із забезпеченням повноцінної комунікації у масштабах усієї країни, з іншого, з пошуком загальноіндійської ідентичності.

Спроби її розв'язання не обходилися без загострення ситуації та конфліктів. У 1960-ті рр., коли кампанія з розширення сфери функціонування хінді й надання їй статусу єдиної офіційної активізувалася, у Південній Індії, де домінують мови дравідійської мовної сім'ї, мали місце масові акції протесту проти примусового вивчення «чужої» мови, які супроводжувалися людськими жертвами. Нині проблема єдиної офіційної мови, яку вважають «хронічною хворобою» країни та «стрижнем» державної мовної політики, зберігає свою актуальність. Витоки проблеми, про яку йдеться, слід шукати у минулому, зокрема в архаїчній давнині, коли у Північній Індії так само, як і тепер, співіснували, з одного боку, мови корінного населення, з іншого – «чужа» мова, в ролі якої виступала перська. З 1861 р. в Індії, яка на той час остаточно потрапила у колоніальну залежність від Великобританії, офіційною мовою адміністрації, політики, освіти стає англійська. Після здобуття країною незалежності у 1947 р. було ухвалено рішення щодо проголошення державною мовою хінді, якою користувалося 40% населення. З практичних міркувань, зумовлених тим, що хінді з об'єктивних причин не міг одразу взяти на себе

забезпечення всіх функцій і повністю замінити англійську, останню було вирішено залишити як «допоміжну» офіційну на перехідний період. Її було призначено на п'ятнадцятирічний термін, але потім де-факто продовжено на невизначений час через те, що хінді не вдалося повною мірою перебрати на себе всі функції англійської. Крім того, ще низці регіональних мов було надано статус офіційних. Станом на сьогодні його має 21 мова. Державна мовна політика в Індії спрямована, насамперед, на зміну соціально-комунікативної системи й, насамперед, на обмеження функцій англійської та розширення сфер використання хінді. Щодо необхідності знати та володіти англійською мовою в індійців не викликає сумнівів. Прихильники англійської мови звертають увагу на той факт, що саме з допомогою англійської вдалося об'єднати країну, забезпечивши комунікацію між усіма її територіями та етнічними групами, а також на те, що англійська дає індійцям можливість вільно спілкуватися зі світом.

Крім цих аргументів, кожен з яких має під собою реальні підстави, на користь даного концепту говорить глобальний контекст, у рамках якого володіння англійською мовою, дійсно, надає значні переваги. Так, Індія є найбільшою у світі країною в культурно-мовному спектрі. Ця країна є домом для двох великих мовних сімей: індо-арійської (якою говорять близько 74% населення) і дравідійська (24%). Інші мови походять з астро-азіатської і тибетської-бірманської мовних сімей. Крім двох національних мов, хінді та англійської, статус офіційної має ще 21 мова: ассамська, бенгальська, бодо, догрі, гуджараті, каннада, кашмірі, конкані, майтхілі, малаялам, маратхі, маніпурі, непалі, орія, пенджабська, санталі, санскрит, сіндхі, тамільська, телугу і урду. Мова хінді, найбільш вживана, є офіційною мовою в Індії. Англійська мова широко використовується в бізнесі та державному управлінні, має статус офіційної, суттєвим також є її використання в освіті, особливо вищій. Крім того, у кожному штаті та союзній території використовують свою власну мову як офіційну, і в Конституції Індії також визнаються ще 21 мови, якими найчастіше користуються в суспільстві і яким

надано офіційного статусу. Варто відзначити, що дослідниками мов в Індії нараховано безліч діалектів, їх кількість сягає 1652.

З іншого боку, ті, хто виступають за обмеження присутності англійської у мовному середовищі Індії й у мовних практиках індійців, наголошують на значних труднощах, з якими зтикаються індійські діти при навчанні. Навіть після того, як вони вчать англійську протягом 10-12 років, як зазначає індійський дослідник мовної проблематики К.Ганді, більшість індійців, як і громадян будь-якої іншої країни, можуть розмовляти й писати лише ламаною англійською. Кращі досягнення філософії, культури та мистецтва Індії знайшли своє вираження через її власні мови. Навіть створення «мовних» штатів не забезпечило гармонізації мовного середовища у загальнонаціональному масштабі. До того ж після цього виникли ще й нові «вузькі місця», зокрема, ефект мовного суперництва, внаслідок якого, на думку декого з індійських політиків та учених, посилюється таке явище, як «лінгвістичний шовінізм», а також з'явилися додаткові приводи для «мовних війн». Найбільш гострою проблемою мовного середовища як Індії, так і України, є формування загальнонаціонального мовного простору й гармонізації соціально-комунікативної системи країни. Жоден з двадцяти восьми індійських штатів ніколи не був і не є нині одномовним. За даними останнього перепису населення від 2001 р., у штаті Асам, наприклад, використовувалися бенгалі, бодо, асамська, непальська, у штаті Андхра-Прадеш – телугу, маратхі, урду, тамільська, у штаті Західна Бенгалія – бенгалі, непальська, у штаті Гуджарат – гуджараті, маратхі, сіндхі, у штаті Пенджаб – пенджабі, хінді. Перспектива того, що колись одномовний формат може в якомусь з цих або інших штатів бути встановлений, не виглядає як реальна з огляду на низку обставин. З метою подолання мовної роз'єднаності індійських територій та хоча б відносної уніфікації національного мовного простору в Індії у рамках здійснення державної мовної політики було запроваджено «тримовну формулу». Згідно з нею, після закінчення нижнього ступеню середньої школи всі діти мають володіти, щонайменше, трьома мовами –

рідною, хінді як офіційною мовою й мовою-посередником у комунікації всередині країни та англійською як «допоміжною» офіційною мовою, мовою вищої освіти і мовою міжнародного спілкування.

Отже, багатомовність в Індії, відзначаючись унікальними кількісними параметрами, має надзвичайно складну структуру. На рівні окремих штатів і територій спостерігаємо багатомовність, утворену з двох, трьох, чотирьох, п'яти елементів, у рамках якої поєднуються, з одного боку, рідні мови мовних суб'єктів, з іншого, регіональні мови, а також хінді й англійська. На загальнонаціональному рівні слід говорити про існування мовної домінанти у вигляді хінді-англійської двомовності. Одним з її варіантів слід вважати використання індійського варіанту англійської мови – індлішу і специфічних для національного мовного простору явищ – хінглішу та бенглішу. Здійснювана в Індії протягом понад шістьдесяти років державна мовна політика вважається однією з найбільш виважених і ефективних не лише в Азії, а й загалом у світі. Вона ґрунтується на змішаній протекціоністсько-прагматичній стратегії, поєднуючи в собі елементи підтримки й захисту мов корінного населення та ліберального ставлення до «чужої» мови, яка до того ж у минулому була для країни мовою колоніального гноблення.

У Сінгапурі державна мовна політика носить прагматичний характер, ґрунтуючись, насамперед, на економічних інтересах національної еліти та на принципі мінімального втручання у природний хід процесів у мовному середовищі. Англійська у Сінгапурі є, з одного боку, однією з чотирьох офіційних мов (загальна кількість мов, наявних у мовному просторі країни, - понад 20), з іншого – мовою міжнаціонального спілкування. Її сінгапурський варіант («сінгліш») небезпідставно вважається невід'ємною складовою національної ідентичності сінгапурців. Три інші мови, які мають статус офіційних, – китайська, малайська, тамільська, достатньою мірою присутні в інформаційному та культурному просторі країни. На кожній з них видаються книги, газети, журнали тощо, здійснюються теле- та радіопередачі.

А ось в освітньому просторі такої рівноваги немає: у початкових класах діти навчаються рідною мовою, а в старших класах та у ВНЗ – переважно англійською. Саме англійську офіційно визнано основною мовою освіти з усіх дисциплін, окрім рідної мови, що дає підстави вважати політику сінгапурської влади у сфері освіти двомовною. За двадцять років (1960-70-ті рр.) кількість родин, які виявили бажання навчати дітей у початкових англомовних школах, збільшилася з 50% до 90%. Водночас кількість тих, хто хотів відвідувати китайські, малайські, тамільські школи, постійно зменшувалася, що стало причиною закриття багатьох з них. Нан'янський університет, перший китайський вуз за межами Китаю, викладання в якому з моменту його заснування у 1950-ті роки велось китайською мовою, був змушений перейти на англійську. Це викликало невдоволення і протести з боку певної частини китайської мовної общини Сінгапуру. Тамільську мову викладають у школах як рідну, проте в ряді навчальних закладів такий предмет відсутній через брак учнів. Ця проблема вирішується шляхом організації централізованого позашкільного вивчення тамільської на всіх рівнях у спеціалізованих центрах тамільської мови. За тією самою схемою здійснюється вивчення мови хінді у «Товаристві хінді», зокрема, й у рамках так званої «Паралельної програми з хінді», що дає змогу одержати цією мовою повний обсяг освіти, починаючи з дошкільної й до університетської. Малайська мова забезпечує комунікацію між представниками різних етнічних і мовних спільнот. З перебігом часу її питома вага у загальній соціально-комунікативній системі постійно зменшувалася, а нині нею користуються лише члени сінгапурської малайської общини.

Для китайської діаспори мовою спілкування як з носіями інших мов, так і різних діалектів китайської спочатку був фуцзяньський діалект. Наприкінці ХХ ст. його було витіснено англійською та іншим діалектом – путунхуа. Серед напрямів державної мовної політики є й такий, який спрямований на підтримку використання всередині китайської общини саме путунхуа як стандартного варіанту китайської мови задля полегшення комунікації між

носіями різних діалектів та сприяння процесові формування загально китайської ідентичності. Щодо інших діалектів, то уряд країни вживає заходів з метою зниження їх популярності серед населення.

Англійську мову було запроваджено в обіг у Сінгапурі британцями 1819 р. В колоніальну добу вона стала надзвичайно престижною завдяки тому, що її використовували у системі державного управління, бізнесі, законодавстві, судочинстві тощо. Після здобуття незалежності (1965 р.) роль англійської у житті сінгапурського суспільства ще більше зросла. Одним з наслідків неухильного зміцнення позицій англійської мови у мовному середовищі Сінгапуру внаслідок відповідного спрямування державної мовної політики, а також дії факторів об'єктивного характеру й змісту виявилася тенденція до посилення китайсько-англійської двомовності. Натомість обсяг багатомовності, навпаки, зменшується. За офіційною статистикою, більшість сінгапурців є носіями двомовності: кожен з них володіє англійською, а також ще однією з трьох інших офіційних мов. Так, скажімо, більшість сінгапурських китайців може розмовляти англійською та путунхуа. Такі різновиди багатомовності, як, наприклад, китайсько-англійсько-малайська тримовність, свого часу досить поширена у Сінгапурі, нині спостерігаються переважно у мовних практиках представників старшого покоління членів китайської мовної спільноти. Серед інших вікових груп такі явища – рідкість. Так, за даними перепису 2000 р., в країні наявні такі етнічні групи – китайці (76,8%), малайці (13,9%), індійці (7,9%), інші (1,4%). Також за даними перепису у державі використовуються такі мови, як китайська-мандарин (35%), англійська (23%), малайська (14,1%), китайська мінь (хоккієн) (11,4%), китайська кантонська (5,7%), китайська теочю (4,9%), тамільська (3,2%), інші китайські діалекти (1,8%), інші мови (0,9%). Більшість сінгапурців розмовляє англійською. Існують два варіанти англійської мови: офіційна стандартна сінгапурська англійська і протонародна креольська мова, що називається «сінгліш». Уряд Сінгапуру заохочує двомовність, надаючи перевагу англійській, як мові міжнародного спілкування, і мандарину, як мові зв'язку з колишньою

батьківщиною. Ця політика проводиться за рахунок інших китайських мов, які не викладаються у школах. Критикується також сінгліш. Все ж відмирання традиційних мов різних етнічних спільнот відбувається дуже повільно, а «сінгліш» залишається основною говіркою на вулицях Сінгапура.

Отже, мовна ситуація у Сінгапурі є збалансованою. Право кожної людини у цій країні на вибір мови й ідентичності ніхто не заперечує й не намагається жодним чином обмежувати. Множинність ідентичностей не спричиняє посилення розділових ліній усередині суспільства, не провокує антагоністичних настроїв серед його частин або ж розколу. Тобто, російська мова в Україні може позаздрити англійській, яка є офіційною та мовою ідентичності в Сінгапурі. Чому? А тому, що англійська мова у цій державі не сприймається населенням як мововбивча, панівна або мова – завойовниця. Тому досвід цієї держави не може бути використаний в Україні, оскільки англійська мова в цій державі, на відміну від російської в Україні, є мовою, яка не роз'єднує мешканців (громадян) Сінгапуру, а скоріш навпаки – ідентифікує.

Варто проаналізувати ще одну багатомовну державу – Бельгію, яка у 1830 р. була проголошена незалежною від Нідерландів країною, а внаслідок конституційної реформи була перетворена з унітарної держави на федерацію. Перехід до федерального устрою відбувся з січня 1989 р. у зв'язку з багаторічним конфліктом між двома основними етнічними групами – фламандцями та франкомовними валлонами. Співтовариства будуються за культурно-лінгвістичним принципом, а регіони – за мовно-територіальним. Межі чотирьох таких регіонів можуть бути змінені або уточнені лише законом, прийнятим більшістю голосів в кожній лінгвістичній групі кожній з палат, за умови, що присутня більшість кожної групи і загальне число поданих голосів в обох лінгвістичних групах досягає двох третин від тих, що взяли участь в голосуванні. За Конституцією країна розділена за мовним принципом на три співтовариства (французьке, фламандське і німецькомовне) і чотири мовні регіони (французький, голландський, німецький і двомовний франко-голландський). У 1970 р. було прийнято поправку, яка передбачає створення в

кожній з палат французької і фламандської лінгвістичних груп, щоб запобігти порушенню прав осіб, що відносяться до різних мовних співтовариств. У раду міністрів мають входити рівне число членів, що говорять на кожній з цих мов, що свідчить про те, що в державі існує мовна проблема. Разом з тим документ проголошує свободу вживання всіх використовуваних в країні мов і не називає жодну з них державною (офіційною), щоб не збурити непросту мовну ситуацію в державі. У Бельгії, як й в Україні, триває криза національної та мовної ідентичності. Позачергові вибори нової влади Бельгії засвідчили стрімке зростання популярності фламандських прибічників незалежності. Для Бельгії, яка стояла біля витоків об'єднаної Європи, такий результат став справжнім потрясінням. 39-річний політик-сепаратист Барта Де Вевера вперше в історії цієї країни отримав широку підтримку серед населення Фландрії. У франкомовній Валонії переможцями стали соціалісти, очолені Еліо ді Рупо, який зумів представити зважену програму економічних та соціальних заходів для виходу з кризи. На думку прибічника незалежності фламандської частини Бельгії, де офіційною мовою є фламандська, Вім ван Летем, у Бельгії є дві протилежні країни, які довели, що більше не мають нічого спільного.

Друга офіційна мова французька принаймні до Першої світової війни була, по суті, єдиною мовою цієї держави. Під час Першої світової війни німецька окупаційна влада, щоби здобути лояльність фламандських націоналістів, запровадила адміністративний поділ Бельгії на Фландрію і Валлонію й обов'язкове вживання у першій фламандської мови. Після скасування цього поділу мовна градація не лише збереглася, а й утвердилася. За кожним з цих регіонів було закріплено одну державну мову, яка мала діяти в усіх сферах суспільного життя, у тому числі і в армії. У той же час варто звернути увагу на те, що офіційна двомовність у цій державі обернулася протистоянням на мовному ґрунті. Етнічний рух фламандців сформувався у другій половині XIX ст. під гаслами боротьби, яка була спрямована проти вилучення їх мови з державного життя й поступово домігся права її вживання у північних регіонах поряд з французькою.

Після того, як на Півночі держави до влади прийшли націоналісти, а на Півдні – соціалісти, мовна ситуація ще більш загострилася. Аналітики переконані, що такий розподіл політичних сил суттєво ускладнить діалог між політичними таборами фламандців та валонців. Заможніша й промислова Фландрія давно нарікає на необхідність тягнути, так би мовити, з «економічного болота» біднішу, аграрну Валлонію. Мовна проблема змусила бельгійську владу постійно стежити за функціонуванням мов та підтримувати цілісність держави, якій загрожує мовний сепаратизм [217, с. 258].

Отже, така мовна ситуація є співзвучною з тією, яка існує в Україні, де окремі проросійські політики намагаються нав'язати українському народу думку, що східняки годують західняків, що є регіони-донори (Донеччина) і регіони дотаційні (Західна Україна). А різниця полягає в тому, що влада Бельгії докладляє значних зусиль, аби держава не розпалася. Звичайно, що відсутність мовної політики в Україні або замовчування мовних проблем лише стоїть на перешкоді формуванню загальноукраїнської ідентичності. На думку соціологів, політиків і вчених, сепаратисти Фландрії та України поглиблюють прірву між двома основними мовними групами, що може призвести до розколу Бельгії та України за мовно-політичною ознакою.

У Фінляндії, де більшість населення (92%) в повсякденному спілкуванні використовує фінську мову, мовного конфлікту не існує лише тому, що шведською мовою, яка також є офіційною в державі, послугується лише 6% населення. На південному заході країни порівняно більше поширена шведська мова (5,6%), яка, втім, суттєво відрізняється від шведської мови у Швеції. Відтак офіційними є обидві. Іншими мовами розмовляють 2,4% населення. Мова саамі (саамська, лапландська) є рідною приблизно для 1700 осіб. Під час дослідження, проведеного у 2005 р., 60% дорослого населення вказали на знання англійської, 38% – шведської (41% у 2008 р.), і 17% – німецької. За кількістю людей, які розмовляють англійською, Фінляндія посідає п'яте місце після Мальти (89%), Нідерландів (86%), Швеції (85%), Данії (83%).

Відомо, що Фінляндія була колонією Швеції, де фінська мова принижувалася, вважалася сільською. Мовою панівного класу вважалася шведська. Вона була також мовою буржуазії, яка була фінського походження. Більшість творів фінських письменників XVII-XVIII ст. написані шведською. Шведифікація була тотальною. Коли постало питання про державну мову, збиралися запровадити лише одну державну мову – шведську. Але у XVII-XVIII ст. серед фінської інтелігенції, яка була шведськомовною, почався рух за повернення до мови батьків – фінської. У XIX ст. цей рух набув таких масштабів, що позиції шведської та фінської мов вирівнялися. Не в останню чергу тому сприяв і політичний фактор – Фінляндія перейшла від Швеції до Росії, і останній було вигідне зменшення шведського культурного і мовного впливу. Якби не події 1918 р., то Фінляндія була б досить швидко русифікована, так само як інші фінські племена, які залишилися у складі Росії. Але постала Фінська держава, у якій було запроваджено дві державні мови – фінську та шведську, а також державну програму на популяризацію фінської мови. Фіни створили сприятливі умови для фінської мови, і це дало результат: наразі шведською послуговується не більше 10%, у тому числі 6% етнічних шведів. Варто нагадати, що у Фінляндії, яка кілька століть була під владою Швеції, дві мови було проголошено державними тоді, коли фінській мові, яку підтримувало понад 80% населення, шведська уже нічим не загрожувала. Хоча у першій половині XIX ст. вона ще була мовою адміністрації, освіти тощо.[247, с. 42, 43].

Офіційними мовами Швейцарії є німецька, французька, італійська і ретороманська. Останньою послуговується 1% населення. Суттєвим є те, що носії цих мов мешкають у Швейцарії здавна, а об'єдналися вони у єдину державу з метою захисту від зовнішніх ворогів. Тому тут однаково охороняються та цінуються усі мови. Незважаючи на це, у цій державі також панує одномовність: в німецькомовних кантонах – лише німецька, франкомовних – французька, італомовних – італійська. Кожна з цих мов упродовж віків зберігає природний стан. В окремих кантонах існує по дві

державні мови, трьома державними мовами мало хто володіє. Без знання місцевої мови мешканець з іншого кантону влаштуватися на роботу або навчання не може, хіба що буде навчатися у приватному навчальному закладі. І незважаючи на це, швейцарці живуть мирно, а менш потужні мови отримують від федерального бюджету фінансову підтримку [247, с. 42-45].

Отже, чи можуть українці застосувати цей досвід? Звичайно, що ні хоча б тому, що Українська держава не складається з неукраїнських територій. Хоча і це окремі політики як всередині держави, так і за її межами намагаються поставити під сумнів та довести, що окремі регіони України не є українськими. Це має насторожувати українців та підказувати їм, чому окремі політики і вчені так наполягають на двомовності. З іншого боку, варто нагадати, що в Україні проживає не чотири, як у Швейцарії, а одна автохтонна українська нація, яка є найчисельнішою. Тому прикладом для України могла б бути Російська Федерація, яка, на відміну від України, складається з багатьох земель – республік, автономій, областей, але має одну державну мову російську, для якої розроблено урядову програму «Російська мова», якою передбачено посилення позицій російської мови навіть у країнах СНД та за їх межами. Наприклад, в Україні, зокрема на Сході та Півдні, цю програму місцева влада краще виконує, ніж рішення Конституційного Суду, яке зобов'язало чиновників і депутатів Верховної Ради знати, послуговуватися та поширювати українську мову в усіх сферах суспільного життя та на всій території України. Незважаючи на те, що російській мові у Росії ніщо не загрожує, вона, на відміну від України, піклується про державний статус російської мови: на її підтримку було затверджено Положення про Раду з російської мови при уряді Російської Федерації. У 1997 р. Державна Дума та Рада Федерації прийняли нову редакцію закону про мови. [217, с. 167].

Франція впродовж багатьох століть була і залишається піонером послідовного запровадження твердої мовної політики, спрямованої на захист своєї мови. Перша подія сталася в місті Тур у 813 р., де церковний собор

ухвалив рішення, щоб проповіді виголошувалися не латиною, а сільською (народною) романською мовою (*lingua romana rustica*, давньофранцузька мова) або тевтонською (*lingua theodisca*, давньонімецька мова). Друга подія належить до 842 р. і пов'язана з прагненням двох братів – Людовика Німецького та Карла Лисого – покласти край міжусобній боротьбі. На ринковій площі Страсбурга королі східної та західної частин імперії франків присягнули одне одному на вірність і разом зі своїми військами виголосили клятви, що увійшли в історію як «Страсбурзькі клятви». При цьому Карл говорив тевтонською, щоб воїни Людовика могли його зрозуміти, а Людовик – романською. «Страсбурзькі клятви» стали одним з найдавніших свідчень розпаду єдиного латиномовного простору. Французи вважають текст цього документа найдавнішою пам'яткою французької мови. Згідно з Ліонським указом 1510 р., виданим королем Людовиком XII, «усі розслідування... провадитимуться народною мовою та мовою місцевості, в якій проходять згадані кримінальні процеси і розслідування, інакше вони не матимуть жодного наслідку і значення». Своїм указом, який став завершенням першого етапу мовного регулювання у Франції, король Франциск I підніс до рівня загальнонаціональної мови *langue d'oïl*. Тим часом французька мова вже частково завоювала міста, а ареал поширення *langue d'oc* (діалектів окситанської мови) поступово скорочувався до містечок і сіл. Це підкріпило рух до мовної централізації шляхом витіснення латинської мови. В суспільстві стала поширюватися нова мовна ідеологія. Продовжували виникати літературні та наукові твори французькою мовою, з'являються видання з різних галузей французькою. До середини XVI ст. французькою було написано чимало книжок із хірургії, анатомії, гінекології, природознавства, ботаніки, про життя птахів і риб, трохи пізніше – перший твір з мінералогії Б. Паліссі. Французька мова проникає в ще одну цитадель латини – вищу школу. 1530 р., до ухвалення указу Вілле-Котере, Франциск I підтримав ініціативу заснування нового навчального закладу – «Королівського коледжу», в якому запровадив посади «королівських лекторів». Сьогодні це «Колеж де Франс», один з

найпрестижніших вищих навчальних закладів Франції. На відміну від Сорбони, в якій панувала латина, тут лекції з філософії, математики, інших дисциплін читали також і французькою мовою. Полем боротьби з латиною у XVI ст. була й церква. Богослови, які порвали з католицизмом, вважали нормальним, коли люди можуть читати Євангеліє рідною мовою, а не повторювати незрозумілі слова та фрази. Теолог-протестант, релігійний реформатор Жан Кальвін радикально змінив мовні відносини між церквою і народом. Чимало своїх творів він написав французькою мовою, брав участь у перекладі Біблії французькою. Свою головну працю «Напучення в християнській вірі» опублікував спочатку латиною в 1536 р., а через п'ять років видав її французькою мовою у власному перекладі. Саме завдяки Кальвіну французька стала мовою протестантської церкви у Франції і частині Швейцарії, тоді як латина залишалася мовою католицької церкви. Незважаючи на такі зусилля, французька мова дуже повільно поширювалася, особливо за межами Парижа, оскільки шкільної системи, в сучасному розумінні цього терміна, не було. Поодинокі школи існували переважно при церквах, викладання там велося місцевими діалектами, а читати навчали латиною. Тому в багатьох містах побутували дві, а іноді й три-чотири мови. Завдяки наполегливій і цілеспрямованій політиці французів у мовній царині французька мова стає національним символом, який творить і «склеює» націю.

Політика мовної уніфікації часів Французької революції привела до того, що мова стала невіддільною частиною концепції сучасної нації й однією з підвалин її політичної єдності. Діячі Французької революції називали французьку «нашою мовою». Поширюються міркування, що термін «мова» – привілей французької, а решта говірок – жаргони або феодалні мови. На порядок денний виходять питання загальної початкової освіти. У новітній історії вона справила неабиякий вплив на мовну політику деяких європейських держав, зокрема й наших сусідів, особливо після гарячих дебатів, які передували ухваленню чинного нині закону «Про застосування французької мови» (1994 р.), який забороняє вживати у публічних місцях вислови і терміни

іноземною мовою, якщо існує французький відповідник. І незважаючи на те, що французькій мові ніщо не загрожує, раз на рік уряд Франції має надіслати до власного Парламенту звіт про хід виконання закону про мови, окремим актом якого передбачено покарання за його порушення.

6.2. Мовна політика партій сучасної України

Термін “політична партія”, за визначенням вчених, виник ще у Стародавньому Римі, де його пов’язували з завоюванням влади та перемогою на виборах. За політологічним словником, “політична партія” – це добровільне об’єднання громадян, метою якого є легальна участь у боротьбі за владу. Політична партія має програму, статут, структуру, стратегічні і тактичні цілі та функції, будується на організаційних засадах та ідеологічних цінностях, навколо яких гуртуються соціальні та професійні групи населення для участі у формуванні органів державної влади, в управлінні державою через своїх представників[283, с. 567-568].

Перші політичні партії на території Західної України виникли ще у кінці XIX ст. на основі таких політичних організацій, як Кирило-Мефодіївське товариство, Братство Тарасівців та ін. Перші політичні партії були малочисельними і сповідували в основному ліву ідеологію, з часом з’явилися й націоналістичні політичні сили. Українські політичні сили лівого спрямування, що діяли в першій чверті XX ст., боролися за те, аби українська мова була визнана літературною, а Українська держава виникла як автономна у складі Росії. Націоналістичні політичні сили з самого початку боролися за те, щоб український народ та його держава були незалежними. У радянську епоху всі політичні партії на території України, крім комуністичної, були заборонені. Вони відродилися завдяки проголошенню курсу на перебудову лише у кінці 80-х на початку 90-х рр. XX ст. У зв’язку з цим почали виникати різні політичні партії: ліві, праві і центристські. Ліві та окремі центристські

політичні сили розпочали боротьбу за збереження та поширення на території незалежної України російської культури і мови, а також – повернення Української держави до оновленого союзу під зверхністю Росії. Помірковані праві політичні сили підтримують розвиток рідних мов і культур різних етнічних груп і, разом з тим, намагаються захистити розвиток та поширення української мови як єдиної державної в Україні. Радикальні праві політичні сили не проти розвитку в Україні мов національних меншин, але роблять акцент лише на захисті національних інтересів та української мови як єдиної державної. Водночас вони різко засуджують поширення в сучасній Україні російської мови як офіційної, другої державної або регіональної. Різне бачення розвитку та поширення цих конкуруючих мов і культур в незалежній Україні спричинили протистояння, яке продовжується і наразі між лівими і правими політичними силами. На цьому ґрунті виникли мовно-політичні конфлікти, які стали загрожувати мовно-політичним сепаратизмом та розколом держави за мовно-політичною ознакою.

Окремі аспекти мовної політики партій досліджували такі українські вчені, як С. Бабій, І. Варзар, О. Голобуцький, Л. Кормич, В. Кремень, Т. Криворучко, В. Кулик, О. Майборода, О. Маруховська, М. Міщенко, С. Чебаненко, В. Швед, Д. Шелест, В. Штефан, А. Погрібний, В. Якушик та ін. Вчені більше уваги приділяли економічним, соціальним, політичним, організаційним та іншим проблемам. У той же час мало уваги звертали на мовну політику партій, які на території України виникли ще у кінці XIX – на поч. XX ст. Національно-демократичні політичні сили боролися за відродження незалежної Української держави та визнання української мови літературною. За їх наполяганням наприкінці 1980-х рр. було прийнято закон «Про мови в Українській РСР», за яким українська мова вперше в історії України стала державною, а у 1996 р. цей статус було закріплено ст. 10 Конституції України.

Решта українських громадян ще упродовж 1990-х років активно підтримувала Комуністичну партію України, яка на початку 90-х рр. минулого

століття була заборонена, а з часом відновлена. Ця політична сила поступово втрачала підтримку своїх виборців з декількох причин: по-перше, її мовно-політичний простір розділило декілька інших політичних партій, які за ідеологією і принципами майже не відрізнялися; по-друге, у російськомовного населення України, яке постійно підтримувало цю політичну силу на виборах, зникає ностальгія за колишнім СРСР; по-третє, крім обіцянок та критики влади, партія упродовж двадцяти років для власних виборців реально нічого не зробила. У зв'язку з цим голоси російськомовних громадян розподілилися між центристськими та лівими політичними силами. У середньому понад 30% російськомовних українців, які російську мову вважають рідною, підтримує ті політичні сили, які виступають за офіційний, регіональний або державний статус російської мови, за спільний економічний, митний та політичний простір з Росією, Білоруссю та Казахстаном. На противагу політиці російщення наприкінці 1980-х рр. на всій території України почали виникати організації національної орієнтації, наприклад, “Товариство Лева”, “Меморіал”, “Українська гельсінська спілка”, “Товариство української мови ім. Т. Шевченка” та ін., які ставили мету відродити незалежну Українську державу, українську мову і культуру. Всупереч цьому стали виникати й такі радикальні організації проросійського спрямування як “Родина”, “Союз”, “Русь” та ін., які засуджували національно-демократичну ідеологію і виступали за збереження СРСР, поширення в Україні російської мови та культури. Російські організації в Україні можна класифікувати за трьома видами: громадські організації (фонд «Русский мир», «Русская община», «Русскоязычная Украина»), православні організації (Союз православных граждан Украины, ВОО «Православный выбор») та політичні партії («Русский блок», «Киевская Русь», «Русско-украинский союз», «Родина»). Повний перелік різноманітних російських організацій налічує кілька десятків. Спектр їхніх симпатиків коливається від ментально зрусифікованих українців до функціонерів партій, в програмних завданнях яких містяться заклики до реставрації союзу з Росією та продовження політики русифікації. Програма-

мінімум більшості російських громадських об'єднань в Україні містить чіткі формулювання, спрямовані на популяризацію російської мови, її всебічну підтримку, сприяння створенню російськомовного середовища в суспільстві, підтримка російськомовних сайтів, ЗМІ, освітньої політики, яка сприяє зближенню народів. Так, організація «Русскоязычная Украина», яку очолює нардеп Вадим Колесніченко, ставить за мету надання російській мові статусу другої державної, її розвиток як мови корінного населення України, популяризацію спільної історії, захист канонічної православної віри в особі Московського патріархату, протидію легітимізації осіб та організацій, які брали участь у Другій світовій війні на боці Гітлера. Ще далі у своїх намірах йдуть російські політичні партії, які легально виступають за федералізацію України, інтеграцію з Росією, створення нових геополітичних союзів та істерично реагують на будь-які вияви українського національного відродження. коли в Москві відбувається полювання на аполітичні українські організації, керівники найбільш авторитетних російських громадських організацій Криму та України ухвалили рішення про створення «Російського Віче» – органу, який буде координувати і реалізовувати роботу всіх російських організацій України. Є. Попов, представник ідеологічного відділу «Російського Віче», сформулював його завдання так: «Головними функціями даної організації є суспільно-політичний, економічний і соціальний захист російських людей України, а основним завданням – возз'єднання російського народу і об'єднання держав російського світу».

На цій основі виникли ліві політичні партії, зокрема Прогресивна соціалістична, Комуністична (оновлена) та ін., які продовжують актуалізувати питання про підвищення статусу російської мови в Україні. Мовна політика цих партій мало чим відрізняється: всі вони підтримують статус як російської, так і української мов, піклуються про захист мовних і культурних прав усіх громадян України незалежно від їх походження, гарантують їм право розмовляти, виховувати дітей, здобувати освіту і спілкуватися з органами державної влади рідною мовою на основі положень Європейської хартії

регіональних мов і мов меншин, створювати можливості для вивчення російської та інших мов в усіх навчальних закладах. Прогресивна соціалістична та Комуністична партії постійно відстоюють інтереси російської мови і Російської Федерації в Україні. Вони вважають, що громадяни України повинні мати право обирати мову навчання для своїх дітей. Лідери Прогресивної соціалістичної партії наполягають, щоб російська мова в Україні була офіційною мовою і, разом з тим, мовою міжнаціонального спілкування, а Українська держава, на їх думку, має орієнтуватися на СНД, інтеграцію з Росією, Білоруссю та ринки Сходу.

У той же час рівноправний статус російської мови та економічний союз з Росією відстоювало Соціально-ліберальне об'єднання (СЛОн). Ця політична сила захищала російські інтереси в Україні, виступала за федеративний устрій України, надання російській мові статусу офіційної, панівний статус росіян серед інших народів у мовно-культурній сфері. [199, с. 21-22]

Схожу думку з вищезазначеної проблеми мали члени Конфедерації анархо-синдикалістів. Вони вважали, що Україна має бути федерацією регіонів, а мові необхідно забезпечити повну свободу вибору спілкування і навчання. Незважаючи на те, що Ліберальна партія України, яка підтримує це положення, виникла на Сході держави, вона виступала проти автономії Донеччини та її відокремлення від України. У той же час її мовні смаки мало чим відрізнялися від мовних уподобань ідеологічно схожих політичних платформ. До того ж члени ЛПУ вважають, що мовну проблему мають вирішувати органи регіонального самоврядування. Майже нічого нового не пропонували Міжрегіональний блок реформ: вони виступали за те, аби запровадити в Україні офіційні мови, за федералізацію України, економічний простір з Росією та країнами СНД. Подвійну політику щодо мовного питання проводила організація «Нова Україна», навколо якої об'єдналися центристські політичні сили, які, з одного боку, виступали за українську мову як єдину державну, з іншого – за російську, як мову міжнаціонального спілкування. [450, с. 118, 136, 142, 165, 174, 181].

Нині мовну політику лівих політичних сил продовжує Партія регіонів, яка заявляє, що захищатиме і відстоюватиме права етнічних росіян і тих, хто розмовляє російською мовою в Україні. 4 серпня 2007 р. Партія регіонів і партія «Єдина Росія» закріпили угоди про співробітництво від 2005 р., підписавши Меморандум, чим підтвердили готовність активно співпрацювати з метою спонукати уряди наших країн до поглиблення стратегічного партнерства Росії та України, розширення економічної кооперації. Політичні погляди на Україну Єдиноросів та Регіонів збігаються у багатьох площинах. Зокрема, щодо державної підтримки російської мови, перегляду підручників з української історії. Лідер Партії Регіонів, Президент України В. Янукович часто виступає в Росії з доповідями на з'їздах «Єдиної Росії». На XII з'їзді ЄР від імені ПР виступав Андрій Клюєв. Не дивно, що, за даними соціологічного опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва спільно з Центром Разумкова, 69% прихильників Партії регіонів позитивно ставляться щодо приєднання України до Митного союзу. При цьому 77% її електорату негативно ставляться до вступу в НАТО, 49% – негативно до вступу в Європейський Союз, а лише 30% – позитивно. Враховуючи такий розклад подій та мовну політику Партії регіонів, не викликає подиву таке братське відношення до російської мови та її поширення в Україні у статусі регіональної в усіх сферах суспільного життя держави та в усіх регіонах. Не виявляється також дивом створення членами Партії регіонів та ухвалення Верховною Радою України Закону «Про засади державної мовної політики».

Проти надання обласним радам права вирішувати, якою мовою вести документацію та проводити викладання в освітніх навчальних закладах виступили праві політичні сили, зокрема Всеукраїнське об'єднання «Свобода». На думку членів цієї політичної сили, мовна політика більшості політичних партій України зумовлюється політичною кон'юнктурою, а не інтересами країни. Члени цієї політичної сили виступають за скасування Закону «Про засади державної мовної політики», ухвалення закону «Про захист української

мови» та створення Державного комітету мовної політики. Вони вважають, що має бути обов'язково запроваджено іспит з української мови для держслужбовців та кандидатів на виборні посади. На їх думку, всі держслужбовці мають вживати українську мову на роботі та під час публічних виступів. Вони поставили за мету скасувати оподаткування на україномовне книговидання, аудіо- та відеопродукцію, програмне забезпечення; спрямувати кожен шосту гривню з прибутку від прокату іноземної кінопродукції на розвиток вітчизняної кіноіндустрії; регламентувати вживання української мови у ЗМІ відповідно до кількості українців – не менше ніж 78% від друкованої площі та ефірного часу; зобов'язати усі ЗМІ інформувати громадян про всіх своїх власників (для преси – у кожному номері; для ТБ та радіо – щоденно в ефірі); налагодити вітчизняне виробництво україномовного програмного забезпечення для державних установ, навчальних закладів і вільного продажу; зобов'язати бюджетні установи користуватися лише українським програмним продуктом.

Що торкається мовної політики Народного руху України, то члени цієї політичної сили вважають, що українська мова має бути єдиною державною, яку в обов'язковому порядку мають знати та послуговуватися державні посадові особи, що пропонувалося узаконити на державному рівні. Члени Руху виступають проти подвійного громадянства і вважають, що Україна має бути унітарною державою з децентралізованою функцією управління. Щоб уникнути розколу держави за мовною ознакою, НРУ шукає компроміс з різними соціально-політичними угрупованнями України, про що свідчить перша програма НРУ за перебудову, де було зазначено, що одним з найважливіших завдань організації є забезпечення рівності між національними групами, захист потреб усіх національностей, які мешкають в Україні. У програмі НРУ наголошується, що національне та інтернаціональне мають існувати лише в нерозривній єдності, на чому все частіше концентрують увагу провладні політики, які вважають, що всі політичні сили мають об'єднатися заради розбудови Української держави. Ідея, звісно, хороша, якщо зважити,

що кожна політична сила має бути відповідальною, послідовною та відповідати за власні дії і вчинки. Водночас НРУ, як національно-демократична політична спільнота, засуджує національну винятковість, а також шовіністичні і націоналістичні погляди. У програмі НРУ зазначено, що інтернаціоналізму і патріотизму немає там, де зневажається національне право на освіту, віросповідання та інші права народу. Серед правих політичних партій найвищий рейтинг протягом 1990-х рр. утримував Народний Рух України, який і нині є незмінним захисником української мови як єдиної державної, незалежної унітарної держави і національної православної церкви.

Відмінну думку щодо вищезазначених проблем мають члени Народно-демократичної партії України, які вважають, що українська мова має бути єдиною державною мовою. У той же час мови національних меншин повинні мати статус офіційних, а Україна має бути унітарною державою. За вільне використання мов усіх національностей в Україні та за державний статус української мови виступає Християнська демократична партія України [450, с. 114, 148, 157, 236].

Отже, на думку членів НРУ, сформуванню загальнонаціональну єдність можна лише на основі політичного плюралізму, національної культури, української мови, якщо це буде повністю підтримувати державна влада. Схожу думку щодо мовної політики держави має лідер партії УДАР В. Кличко. На його переконання, держава має однаковою мірою сприяти культурній рівноправності всіх народів і регіонів з урахуванням їх історичної, ціннісної та мовної різноманітності. Українська влада не повинна допустити будь-яку дискримінацію на мовному ґрунті. Загалом ця партія має чітку позицію щодо використання, захисту і поширення української мови та мов національних меншин в Україні: здійснювати виважену мовну політику в Україні, враховуючи стратегічну мету посилення ролі державної української мови та захисту прав і розвитку всіх мовних спільнот в Україні. Дотримуватися принципу єдиної державної мови з розширеним використанням мов національних меншин. На його переконання, проблема мовного та

культурного різноманіття українського суспільства традиційно використовується у політичних цілях. Подібна ситуація несе у собі небезпеку розколу країни за мовно-культурною ознакою. Політичні спекуляції щодо мовної проблеми, на думку лідера партії, стають можливими внаслідок того, що у суспільстві досі відсутній консенсус щодо таких принципових питань, як сфери функціонування мов, важливість збереження та посилення ролі української мови для забезпечення суспільної ідентичності України за умов вільного розвитку та захисту прав інших мов, що використовуються громадянами нашої держави. Відсутність виваженого діалогу у мовному питанні гальмує консолідуючі процеси всередині держави, формування громадянської нації. Сьогодні в Україні домінують уявлення про те, що сфера культури є другорядною по відношенню до економіки. Але, як показує українській досвід державотворення, економіка як така не здатна забезпечити політичної і громадської єдності нації. Лише національна самобутня культура є тим підґрунтям, на якому формуються, а потім транслуються у майбутнє спільні для усього суспільства цінності і цілі. У свою чергу, консолідація суспільства на основі спільних цінностей та цілей є необхідною умовою успішних економічних перетворень. Ці спільні цінності та цілі всіх громадян України, незалежно від мовних, культурних, релігійних та інших відмінностей повинні стати основою для формування єдиної громадянської нації. Ми повинні усвідомити, що цілі, які нас об'єднують, важливіші за історичні міфи та ідеології, які можуть нас розділяти.

Що торкається мовної політики Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина» то лідери цієї політичної сили виступають на захист української мови як єдиної державної в Україні, поширення її в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Разом з тим вони засудили розроблення та прийняття Закону «Про засади державної мовної політики» без належного обговорення та доопрацювання. Політики від цієї політичної сили та її лідери засуджують ухвалення обласними, районними та іншими місцевими радами рішень про надання на їх території російській мові статусу

регіональної. Депутати Миколаївської обласної ради від «Фронту Змін» розробили Програму розвитку і функціонування української мови на території області на 2013-2015 рр. Вони вимагають прийняти її на найближчому засіданні сесії облради, зважаючи на відсутність системної підтримки державної мови, а також через недавнє надання російській мові статусу регіональної на території області.

Таким чином, за ознаками мовних та геополітичних симпатій політичні партії України можна класифікувати наступним чином. До першої групи варто віднести праві політичні сили, які захищають українську мову як єдину державну, до другої – ліві політичні сили, які борються за російську мову як офіційну або другу державну. До третьої належать центристські політичні партії, які щодо мовного питання проводять нечітку подвійну політику, з якої іноді важко зрозуміти, яку мову і державу відстоює конкретна політична сила. Вони нерідко виступають за те, аби українська мова була єдиною державною, у той же час не заперечують, щоб російська мова залишалася мовою міжнародного спілкування, стала офіційною або щоб усі мови національних меншин мали статус офіційних тощо. До четвертої групи можна віднести радикальні політичні партії, які не бажають шукати компромісні рішення щодо мовної проблеми, поступатися своїми принципами, а радше, навпаки, готові їх відстоювати будь-якими методами. До п'ятої групи можна віднести провладні політичні сили, зокрема Партію регіонів, які за будь-яку ціну намагаються проштовхнути власні мовні законопроекти, зокрема Про засади державної мовної політики, за якими російська мова буде запроваджена на більшій частині України у якості регіональної, а по суті як державна. Як бачимо, мовними проблемами переймаються не громадяни України, а політичні партії, які завдяки їм піднімають власний авторитет та завойовують прихильність виборців.

Так, ліві політичні сили вважають, що саме Росія має забезпечити мовне та культурне панування на пострадянському просторі, відновити панівне становище російської нації шляхом створення нової великої держави. Уже у

1994 році, під час парламентських виборів, у програмах проросійськи налаштованих політичних партій, на думку В. Кулика, гасло двомовності посідає чільне місце. На відміну від лівих політичних сил, рейтинг яких протягом 1990-х рр. зростав, націоналістичні партії втрачали підтримку громадян, оскільки співпрацювали з владою, в чому були й плюси, й мінуси. Плюсом було те, що Л. Кучма відмовився від проросійських обіцянок, зміцнив незалежність Української держави та її інтеграцію у європейські структури [184, с. 33, 62]. Мінусом було те, що на фоні зростання рейтингу Комуністичної (з 11,1% у 1993 році до 26,4% у 1994) та Соціалістичної партій (з 11,8% до 25,1%), національно-демократичні політичні сили, зокрема Народний рух України, підтримку у народі поступово втрачали. У той же час, у західному регіоні зменшилася частка прихильників Української Національної асамблеї з 16% до 7,8%, негативне ставлення до якої висловило 22,2% опитаних, а до Комуністичної партії відповідно – 0,9%. Внаслідок цього, за словами В.Кременя та інших вчених, Комуністична партія посіла перше місце за рейтингом популярності, а Соціалістична розділила друге і третє з Партією зелених, що було, за словами вчених, цілком закономірно у період економічної кризи. Адже ідеї підвищення соціального захисту стають домінуючими у громадян. Найбільшу підтримку ліві партії мали на Сході: до Комуністичної партії тут позитивно ставилися 40,6% опитаних, у центральних і північних областях – 31,5% [178, с. 230, 232].

Незважаючи на те, що до економічної політики, на якій ліві політичні сили підвищували свої рейтинги, додалася ще й мовна боротьба за підвищення статусу для російської мови як офіційної або другої державної, їх рейтинг став поступово падати. Це означало, що той кредит довіри, який було надано лівим політичним силам, було вичерпано. Мовна проблема поступово загострювалася, а заробітні плати і пенсії були мізерними і ті не виплачувалися. Тому на початку 2000 рр. почав зростати рейтинг національно-демократичних політичних сил, які у 2004 році перемогли на президентських виборах. Національні демократи, як вважає В.Швед, відстоюють національний

характер української державності і стоять на позиціях унітаризму. Трохи іншу позицію займають націонал-радикали, які, на думку вченого, наполягають на особливих правах корінної нації, на введенні для неукраїнців певних обмежень, шукають серед національних меншин “ворожих українській національній справі”, що нерідко межує з ксенофобією”[456, с. 247-248].

Те саме можна сказати і про російських націоналістів, які нерідко актуалізують протистояння та провокують ворожнечу на мовному і політичному ґрунті. Як видно, в Україні народжується і діє десятки інших політичних партій, організацій і “союзів”, які під домаганням підвищення статусу для російської мови маскують неприйняття курсу на національні орієнтири українського державотворення та української культури як панівної в Україні. Зокрема, “Русское движение Украины”, “Русское движение Крыма”, “Русская община Украины”, “Русская община Крыма”, “Русский народный Союз”, “Русский совет Украины”, “Союз русского народа”, “Конгресс русских организаций Украины”, ЗУБР, “Русское собрание”, “Наследники Богдана Хмельницкого”, “Русич”, “Севастополь-Крым-Россия”, “Русский блок Крыма” та ін. нав’язують українському народу шовіністичні та сепаратистські уявлення про рідну мову та закликають записуватися росіянами стосовно мови і національності. А викладачів російської мови і літератури запевняють, що у них “забирают великую литературу, лишают родного языка и предмета профессиональной деятельности”. У той же час, окремі вчені вважають, що у багатоетнічному суспільстві не може бути державної мови, а має бути лише офіційна мова [28, с. 251].

Але, як відомо, між офіційною і державною мовами немає відмінностей: у багатьох державах світу державними мовами є офіційні. Наразі уже ніхто не сумнівається, що використання мовної проблеми надає політичним силам певні електоральні переваги. Але основним завданням російських громадських організацій, політичних партій, блоків і рухів є відстоювання прав та інтересів російської за національністю та мовою громади України.

Відтак, ні україномовні, ні російськомовні громадяни, не бажають

поширювати в Україні російську мову, якщо зважити, що мовне питання в українців на дев'ятнадцятому місці, а у політиків та влади – на першому, бо їх весь час турбують одні і ті самі питання: як повернути довіру виборців перед черговими парламентськими виборами та утримати владу; як сподобатися Росії, аби та знизила ціну на газ для України. А конфлікти, які виникнуть на мовно-політичному ґрунті, можна буде перекласти на ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин або на Раду Європи, яка зобов'язує українську владу виконувати міжнародні угоди. “В цих умовах, на думку О.Маруховської, є один вихід – пошуки консенсусу, головною ознакою і рисою якого є визначення чужих інтересів як гаранта забезпечення інтересів власних”. [201, с. 237]

6.3. Мовно-політична проблема у контексті формування загальнонаціональної єдності: теоретичний аналіз основних тенденцій

В епоху всесвітньої інтеграції та глобалізації, коли контакти між державами, націями та їх культурами поглиблюються, мовна проблема в незалежній Україні вийшла за межі держави, набула політичного характеру, стала гальмувати процес формування української політичної нації та загрожувати розколом держави. Все це спонукає українських вчених у черговий раз звертатися до аналізу мовної ситуації, яка кожного разу виникає перед виборами. Окремі аспекти цієї проблеми досліджували як вітчизняні (О. Белов, Я. Верменич, С. Веселовський, О. Данільян, О. Дзьобань, І. Кресіна, Л. Нагорна, М. Панов, О. Романюк, І. Шевель, В. Явір та ін.), так і зарубіжні (Р. Гофферберт, Г.-Д. Клінгеманн, Й. Тезінг, А. Фолькенс та ін.) вчені.

Мовна проблема, якою маніпулюють та яку використовують під час виборів політичні сили, поступово перетворюється на передвиборчу технологію, де можна багато обіцяти і нічого не робити. На думку І. Шевель, українські політики схильні забувати про обіцяне, до якого вони повертаються, як правило, перед наступними виборами. Така технологія була вперше

застосована кандидатом у президенти Л. Кучмою під час перших президентських виборів, який пообіцяв надати російській мові статусу офіційної або другої державної, але не зміг виконати, оскільки ця обіцянка не підтримувалася його опонентами, хоча, за теорією І. Шевель, вона не суперечила діючому на той час Закону України “Про мови в Українській РСР”.

В Українській державі мовно-політична криза, яка загострюється перед кожними виборами, загрожує новими мовно-політичними конфліктами, які відбуваються навколо мовно-освітніх, інформаційних, культурних, релігійних та інших проблем. За теорією О. Данільяна, О. Дзьобаня та М. Панова політична криза загрожує конституційному устрою і державному суверенітету України, створює небезпеку в різних сферах життєдіяльності: національній, політичній, економічній, воєнній, екологічній, інформаційній, демографічній, міжнародній, правовій тощо.

За теорією О. Белова, І. Бінька, С. Пирожкова, М. Рубанця, О. Янішевського, до цього переліку можна додати гуманітарну, релігійну та мовно-політичну сфери, які загрожують Українській державі втратою соборності, суверенності, а також – федералізацією і сепаратизмом. Загрозу створює, на думку вчених, посилення космополітизації культури, що пов’язано з відмовою від традицій і самобутності, порушенням механізмів трансляції культури від покоління поколінню, культурно-національного ізоляціонізму.

Відтак, поняття “політична небезпека” для вітчизняної політичної науки не є новим. Воно виникло в українському політикумі на основі розвитку різних видів політичних конфліктів, які існують між владою та опозицією, між владою та громадянським суспільством, яке народжується, між центральною та регіональною владами, між місцевою владою і громадянами і т. п. Всі ці конфлікти порушують спокій у державі, гальмують її розвиток, послаблюють внутрішню стабільність та розколюють суспільство. Поняття “мовно-політична небезпека” або “мовно-політичний періколог” має також давню історію. Воно було актуальним уже тоді, коли українську мову необхідно було захищати від латинізації, польської і російської асиміляції. Процес російщення

українського народу не припинився і наразі, він продовжується, особливо на Півдні і Сході держави. Тому “мовно-політичний періколог” ми визначаємо як категорію, оскільки мовно-політична небезпека, зокрема в сучасній Україні, існує в багатьох сферах суспільного життя: в освітній, інформаційній, релігійній, діловій, науковій, правовій, політичній тощо.

Так, “мовно-політичний періколог” – це явище, яке гальмує розвиток, поширення державної мови в усіх сферах суспільного життя та в усіх регіонах держави, загрожує існуванню нації та її культури. Тобто, спекулювання мовною проблемою та використання її як технологію під час виборчих перегонів спричинили мовно-політичну кризу, оскільки у таких змаганнях беруть участь олігархічні клани, а не політичні програми, як це існує у розвинених демократичних державах, де виборчим процесом, за теорією Рихарда Гофферберта, Ганса-Дітера Клінгеманна та Андреа Фолькенса, займаються інститути, які реалізують передвиборчі обіцянки, що знайшли підтримку у більшості громадян.

Щоб завоювати якомога більше прихильників на чергових виборах, кандидати у депутати чи у президенти обіцяють захистити українську мову, поширювати її використання в усіх сферах суспільного життя держави та в усіх її регіонах; інші прагнуть надати російській мові статусу офіційної, другої державної або регіональної. Це відбувається тому, що жоден Президент незалежної Української держави не спромігся прийняти новий закон про мови і розв’язати мовне питання. Байдушність до мовної проблеми загальмувала розвиток і поширення української мови як державної на Сході і Півдні держави і, як належить, не захистила рідні мови національних меншин. Тобто, байдуже ставлення влади до української мови як державної; “парад мовних суверенітетів”, коли обласні і місцеві ради Півдня і Сходу держави приймали рішення про надання російській мові статусу регіональної; ратифікація Верховною Радою “Європейської хартії регіональних мов або мов меншин” поглибила в Українській державі мовно-політичну кризу та спровокувала мовно-політичні конфлікти.

Не всі політики і вчені вважають, що приймати новий закон про мови є на даному етапі першочерговим завданням. На їх думку, старий закон “Про мови в Українській РСР” не такий вже і поганий, якщо порівняти його з тими мовними законопроектами, які розроблені і подані на розгляд до Верховної Ради лівими або провладними політичними силами. Ці законопроекти знаходяться у комітетах Верховної Ради України і чекають на розгляд. Тобто, одні вчені вважають, що розв’язати мовне питання на даному етапі в Україні не вдасться, тому і піднімати його не лише завчасно, а й небезпечно. Інші вважають, що цю проблему необхідно вирішувати негайно і саме зараз. Вони упевнені, що таким чином партія влади виконає обіцянку щодо підняття статусу російської мови, запровадивши її в Україні як регіональну, офіційну або другу державну. З іншого боку, це дозволить їй здобути симпатії виборців на виборах до Верховної Ради, які відбулися у кінці жовтня нинішнього року. Інші вчені вважають, що нинішня влада є непатріотичною і неукраїнською, якій байдуже, чи виживе в ситуації юридично закріпленої двомовності українська мова та національна культура. На думку І. Кресіної і В. Явір, типовим для кожної виборчої кампанії є порушення міжетнічної злагоди в Україні за допомогою радикалізації мовного питання, яким спекують проросійські політичні сили і націоналістично налаштовані партії. У цій ситуації не останню роль, за їх переконанням, відіграє Росія, яка розпалює міжетнічну ворожнечу, налаштовуючи росіян проти українців та української незалежності.

Відтак, мовна проблема розпалюється перед кожними виборами з певною метою. Не важко спрогнозувати, до чого може призвести прийняття на території Закарпаття, приміром, угорської мови як регіональної, а на Буковині – румунської, бо, як відомо, саме “мова є витвором суспільної свідомості, могутнім чинником її формування». Від цього, на думку Л. Нагорної і Я. Верменич, залежить рівень духовності суспільства, ієрархія його пріоритетів, культура міжособистісних, міжнародних, міжетнічних відносин, з чим не можна не погодитись. Саме тому, як вважають вчені, мовна політика у будь-

якій країні є засобом формування в суспільстві бажаних для правлячої еліти ціннісних установок”.

Аналізуючи праці вчених, можна зробити висновок про те, що жодна виборча кампанія, починаючи з 1994 р., не обходилася без актуалізації мовного питання. Під час проведення кожних виборів вона все більше загострювалася кандидатами у президенти, до місцевих рад, Українського Парламенту, а також політичними силами. Не стояли осторонь цього процесу й сусідні держави, зокрема Російська Федерація, яка намагається зберегти мовний і політичний вплив як на пострадянському просторі, так і в Україні. Чинниками виникнення та поглиблення мовно-політичної кризи є ще й ті мовні законопроекти, які упродовж останніх п'ятнадцяти років розробляються депутатами від лівих політичних сил та Партії регіонів. Всі вони намагаються не лише зберегти російську мову на Півдні і Сході Української держави, а й поширити її на україномовні регіони, надавши їй статусу регіональної, офіційної або другої державної. У той же час передвиборна мовно-політична криза, яка наразі поглиблюється в Україні, викликана законом “Про засади державної мовної політики”, який було схвалено Верховною Радою восьмого серпня цього року. Аналізуючи науковий доробок українських вчених двох останніх десятиліть з проблем мовної політики держави, неважко спрогнозувати, якою є мовна стратегія сучасної української влади, якщо врахувати запровадження на окремій території Закарпаття угорської мови як регіональної, а на території Буковини – румунської. Тим більше, якщо врахувати територіальні претензії Угорщини на Закарпаття, а Румунії на Буковину. Не важко також спрогнозувати, що може статися з соборною і незалежною Україною у недалекому майбутньому, якщо більша половина областей України ухвалить регіональні мови? Значна частина українських і зарубіжних вчених вважає, що ці проблеми несуть у собі загрозу для існування української нації, української мови та Української держави.

Хоча мовне питання посідає дев'ятнадцяте місце за рейтингом важливості, жодна виборча кампанія не обходиться без нього. Напередодні та

під час кожних виборів воно все більше загострюється, що має негативні наслідки для подальшого консенсусу і консолідації провладних та опозиційних політичних спільнот. Перші вибори (1994 р.), що відбулися в незалежній Україні, умовно розділили український народ за мовною ознакою. З 1998 р. мовно-політична проблема набуває чіткого ідеологічного забарвлення: за ліві політичні спільноти, як правило, голосують громадяни, які мешкають на Сході і Півдні держави, за праві – мешканці Центру і Заходу. В основу мовної політики територіальні соціально-політичні спільноти лівоцентристського спрямування поклали закон “Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин”, який захищає не всі ті мови, яким в Україні загрожує зникнення, а – найвживанішу та найпоширенішу в Україні російську мову. Цей закон було ратифіковано Верховною Радою України у 1999 р. напередодні президентських виборів. Перша ратифікація цього закону відбулася у тому самому році (1999), що і президентські вибори, вона активізувала мовно-політичні протистояння, які виникали на регіональному рівні між лівими і правими політичними спільнотами. Мовно-політичні протистояння, які час від часу виникали між лівими і правими політичними спільнотами, радикалізувалися під час президентських виборів, що відбулися у 2004 р. У результаті, мовно-комунікативне поле, яке у демократичному суспільстві має бути містком злагоди та консенсусу між провладними та опозиційними соціально-політичними спільнотами, продовжує руйнуватися.

Окремі аспекти цієї проблеми досліджували такі вчені, як Ю. Бондар, І. Васюник, І. Гаврилович, Г. Євсєєва, І. Лопушинський, В. Мойсик, В. Панібудьласка, І. Попеску, О. Приставська, Г. Удовенко, Н. Ферій, І. Феоктістова та інші. На думку вчених, мовна ситуація в сучасній Україні схожа на білоруську, де білоруською мовою послуговується лише 2% громадян Білорусі. На думку професора Віденського університету Міхаеля Мозера, після ухвалення закону “Про засади державної мовної політики” російська мова буде ще більше гальмувати українську мову. Вчені підкреслюють, що представників від провладних соціально-політичних

спільнот цікавить не стратегія розвитку держави, а лише перемога на парламентських виборах, за яку вони готові заплатити будь-яку ціну. Ухвалення цього закону, як вважають вчені, є фатальною помилкою, яка ставить під загрозу статус української мови, суверенітет та національну безпеку України. Цей закон розділяє українців на “своїх” російськомовних і “чужих” україномовних і, таким чином, розколює українську спільноту. Закон “Про засади державної мовної політики” провокує мовно-політичне протистояння, яке стало однією із центральних тем виборчої кампанії 2012 р. Для України, за словами І. Васюника, проблема збереження української мови є питанням принципової державної ваги, оскільки мова є вибором між демократією та авторитаризмом.

Отже, гальмівним чинником для української мови є Закон “Про засади державної мовної політики”, який спричиняє у державі мовно-політичні конфлікти. А мовно-політичні протистояння між соціально-політичними спільнотами лівоцентристського і національно-демократичного спрямування особливо загострилися під час закриття кількох україномовних шкіл та ухвалення Закону “Про засади державної мовної політики”, який було розроблено депутатами від провладної політичної сили та остаточно ухвалено напередодні чергових парламентських виборів 8 серпня 2012 року. На думку окремих експертів, соціологів, політиків, вчених, журналістів та ін. Партія регіонів зробила мовне питання “заручником” своєї агітаційної передвиборчої кампанії.

Таким чином, закони “Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин” і “Про засади державної мовної політики” є тими чинниками, які зруйнували ті мовні комунікації між двома основними політичними спільнотами, які мали б ґрунтуватися на взаєморозумінні та взаємоповазі. “Комунікація, за визначенням І. Феоктістової, – це універсальне надбання людства й реальність суспільного існування. Жодне важливе суспільне питання неможливо розв'язати поза комунікативним, публічним обговоренням. Демократично організована спільнота мусить досягти єдності

та консенсусу через дискурс, який є практикою комунікативних взаємин для досягнення суспільної узгодженості та соціальної згоди”.

Але ці критерії працюють лише у розвинених демократичних країнах. В авторитарно-тоталітарних державах, особливо під час виборів, мають місце підкуп виборців, тиск, залякування, погрози, спекуляція мовною проблемою та інші брудні технонології. Враховуючи вищезазначене, мовні комунікації в сучасній Україні мають політичне підґрунтя, оскільки напередодні та під час кожних виборів соціально-політичні спільноти лівого спрямування спекують мовною проблемою, чим перетворюють її на дестабілізуючий чинник. Це, на думку багатьох вчених, спричиняє в українському суспільстві соціальну напругу, породжує сепаратистські настрої, гальмує процес творення демократичної, правової держави; ставить під загрозу суверенітет і державне самовизначення України. За висновком В. Удовенка, українська мова в незалежній Україні стала предметом не державної опіки, а найбрудніших політичних спекуляцій та політичних торгів, про що свідчать усі, без винятку, парламентські та президентські кампанії.

Відтак, одним з чинників мовно-політичного протистояння, яке загострюється між провладними та опозиційними соціально-політичними спільнотами, є вибори. У результаті, звужується мовно-комунікативне поле, втрачається можливість дискутувати і домовлятися. Комунікативний консенсус має велике значення особливо під час виборів, коли і провладні, і опозиційні соціально-політичні спільноти мають вільний доступ до телебачення, радіо, Інтернету та однаково можливість активно спілкуватися з виборцями, використовувати засоби масової інформації, рекламу тощо. Тобто, “комунікація”, за визначенням Ю. Бондара, – це не лише спілкування та передача інформації, а й процес інформування широких мас із використанням технічних засобів та засобів масової комунікації (преси, радіо, телебачення та ін. Якщо комунікації, які існують між провладними та опозиційними соціально-політичними спільнотами, є відкритими і побудовані на довірі, то це дає можливість активно обмінюватися інформацією, розв’язувати складні

політичні і державні проблеми, удосконалювати законопроекти, інформувати громадську спільноту про політичні рішення влади, які вона планує ухвалити, здійснювати контроль за діяльністю державних органів, політичних організацій, посадових осіб, уникати різного роду непорозумінь та конфліктів. За висновком авторів проекту, комунікація політична веде до демократизації політичних процесів....

Що торкається політичних комунікацій, які існують в Україні на сучасному етапі між провладними та опозиційними суспільно-політичними спільнотами, то тут існує багато проблем, які стосуються обговорення, ухвалення та виконання законів. На думку депутатів Верховної Ради від опозиції, ухвалення закону “Про засади державної мовної політики”, в основу якого було покладено положення закону “Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин”, відбулося без обговорення та з порушеннями. Багато претензій у політичних спільнот національно-демократичного спрямування є і до законопроекту “Про мови в Україні”, розробленого напередодні президентських виборів 7 вересня 2010 року народними депутатами від політичних спільнот лівоцентристського спрямування О. Єфремовим, П. Симоненком та С. Гриневецьким. Цей законопроект був негативно оцінений Європейською комісією за демократію через право (Венеціанська комісія). З часом провладна політична спільнота розробила та ухвалила законопроект “Про засади державної мовної політики”, який, на думку В. Мойсика, не може існувати взагалі, бо, по-перше, у Конституції України немає жодної згадки про регіональні мови, по-друге, ці мови можуть існувати лише у тих державах, де є колишні регіони інших держав.

Ухвалення закону “Про засади державної мовної політики” та застосування його положень на місцевому рівні щодо запровадження російської та інших мов як регіональних спровокувало мовно-політичні протистояння. На думку багатьох вчених, до мовно-політичних конфліктів, які мають місце в сучасній Україні, пряме відношення має сусідня держава –

Російська Федерація, яка втручається у внутрішні і зовнішні справи України і, таким чином, намагається її повернути у своє лоно. Тому сучасна влада, як вважають О. Приставська і Н. Ферій, продовжує російщити українців, які перебувають під ковпаком російського інформаційного простору, періодики, наукової та художньої літератури, російської реклами тощо.

Отже, одним з чинників, який загострює мовно-політичні конфлікти під час кожних виборів, зокрема і у 2012 р., є втручання Російської Федерації. З іншого боку, ухвалення закону “Про засади державної мовної політики” напередодні парламентських виборів у середовищі соціально-політичних спільнот національно-демократичного спрямування викликало безстрокові акції протесту. Вони стали на захист української мови з такими гаслами: “Захистимо рідну мову!”, “Українська мова – наша незалежність!”, “Владний закон про мову – війна проти українців!”, “За соціальне та національне визволення”, “Не захищатися, а наступати!”, бо побачили намір провладної спільноти звузити сферу вживання української мови як єдиної державної в усіх сферах суспільного життя, приміром, у тринадцяти областях України, запровадити російську мову як регіональну, розколоти державу за мовною ознакою тощо. На думку громадського та політичного діяча, перекладача і вченого М. Стріхи, у зв’язку з ухваленням цього закону українська мова буде вимиватися з усіх сфер життя: реклами, телебачення, ділової сфери, кінодубляжу, освіти тощо. Влада, на його думку, заклала підстави для суспільного конфлікту, який буде важко загасити.

Соціально-політичні спільноти Івано-Франківщини, Тернопільщини, Львівщини тощо сприйняли ухвалення цього закону як державну зраду. Вони виступили з вимогою зібрати підписи про припинення повноважень чинного Президента з тим, аби вибори до Верховної Ради були не лише парламентськими, а й президентськими. У той же час сільським, селищним та міським радам було рекомендовано провести віча на захист української мови і конституційного ладу. Ухвалення цього законопроекту соціально-політичні спільноти правого спрямування вважають посяганням на конституційний лад і

бачать за цим руку Москви, яка намагається розколоти Українську державу, а потім її ліквідувати.

Проти ухвалення закону “Про засади державної мовної політики” виступила ініціативна група “Першого грудня”, яка зазначила, що депутати Верховної Ради не дбають про мовні запити національних громад, а використовують частину російськомовних українців задля розколу України, суспільного протистояння і розбрату. На думку В. Брюховецького, Б. Гаврилишина, С. Глузмана, В. Горбуліна, кардинала Любомира Гузара, І. Дзюби, М. Мариновича, М. Поповича, Є. Сверстюка, В. Скуратівського, І. Юхновського та ін., ухвалення цього законопроекту, об’єктом атаки якого є українська мова, є результатом зловмисного задуму, замахом на Україну та єдність українського народу, мовного заклоту, що націлений проти кожного українця, оскільки проводить між різними українськими спільнотами мовний кордон.

Отже, “мовно-комунікативне поле” – це мовний простір, який призначено для повноцінного функціонування регіональних, офіційних, державних та інших мов, які мають право повноцінно функціонувати та розвиватися. Це мовно-політичний простір, який не надає рівних можливостей для повноцінного розвитку всіх мов. У такому разі мови починають між собою конкурувати за життєвий простір, де, як правило, перемагає сильніша мова. Така боротьба не є цивілізованою, а, тим більше, справедливою, оскільки вона супроводжується протистоянням і конфліктами. У зв’язку з ситуацією, яка склалася навколо української мови, Україна опинилася в зоні мовно-політичного ризику. Аби не довести цю ситуацію до масового протистояння, її може врятувати загальнонаціональний консенсус, до якого “мають закликати насамперед провладні соціально-політичні спільноти, що вони і роблять, пропагуючи при цьому ідеї міжнаціонального миру, відкритості, взаєморозуміння, злагоди і толерантності”.

Висновки до розділу 6

Враховуючи вищезазначене, можна зробити такі висновки. Мовний досвід Франції важливий для України з точки зору утвердження та поширення української мови як мови політичної нації. З мовного досвіду інших держав можна взяти толерантне ставлення до рідних мов і культур національних меншин та інших етномовних груп, які потребують захисту та розвитку. Тобто, мовний досвід треба збирати по частинах, ретельно його вивчати та аналізувати. Якщо повернутися до історії виникнення мовної проблеми та консолідації нації, то можна з впевненістю сказати, що каменем спотикання на шляху до загальнонаціональної консолідації народу є двомовність і великою мірою багатомовність. На основі мультикультуралізму важко об'єднати будь-який народ навколо державницької мети та ідеї, а тим більше підвищити політичну свідомість та сформувати політичну націю. Тому такі держави як Великобританія, Франція, Росія та інші відмовляються від такого явища як «мультикультуралізм» та шукають інші шляхи консолідації власного народу. Тому в основі загальнонаціональної консолідації будь-якого суспільства, у тому числі й українського, визначальними мають бути такі механізми:

- бажання глави держави і влади в цілому консолідувати народ;
- організація систематичної, послідовної роботи, спрямованої на об'єднання різних прошарків суспільства, політичних сил, регіонів і держави в цілому;
- створення спеціалізованих органів та державних інституцій з мовної політики, які мають організувати, коригувати, спрямовувати, контролювати і нести юридичну відповідальність за якість проведеної роботи;
- видання відповідних рішень, постанов, указів глави держави та уряду, які мають спрямовувати роботу відповідних інститутів на консолідацію суспільства у мовній та інших сферах;
- створення та ухвалення законів, зокрема про мову, які б не розколювали, а об'єднували народ;
- узгодження та обговорення спірних питань, відповідних положень законопроектів, що мають пряме відношення до мовних, культурних та інших

національних проблем, з опозиційною владою та народом;

- ухвалення таких законів, зокрема у сфері мовної політики, які б влаштували не лише владу, а й опозицію, народ і державу в цілому. І наостанок, застерігаємо від ухвалення поспішних, недостатньо обговорених, прорахованих, обдуманих рішень, які можуть не лише шкодити загальнонаціональній консолідації, а й створити конфліктну ситуацію, котра призведе до втрати соборності, державного суверенітету та сепаратизму. Варто знати, що мовна проблема в Україні, на відміну від багатьох держав світу, є не культурологічним питанням, а політичною проблемою.

ВИСНОВКИ

Проблемам розвитку територіальних соціально-політичних спільнот, зокрема й в контексті формування загальнонаціональної єдності, за роки державної незалежності було присвячено багато публікацій. Особливістю політологічних досліджень є вивчення політичних відносин між цими спільнотами, між ними та органами державної влади, а також всередині цих спільнот. У дослідженні проблеми територіальних соціально-політичних спільнот в контексті формування загальнонаціональної єдності в період державної незалежності України можна виокремити певні етапи.

Наприкінці 1980-х – на початку 1990-х рр. точилися дискусії з проблем федералізації України. В науковому середовищі відповідні ідеї були в цілому критично сприйняті. Але це не означало, що вчені закликали до ігнорування регіональних відмінностей та врахування специфічних потреб регіонів. Вони вважали, що таке ігнорування якраз і веде до розвитку сепаратизму. Дослідження регіонального фактору політичної системи в контексті проблем федералізації та регіоналізації в ці часи було також пов'язане з поглибленим вивченням досвіду інших країн.

Інтенсивність регіональних досліджень знизилася в другій половині 1990-х рр., що було пов'язано з тенденціями до централізації державної влади.

Новий сплеск вивчення регіонального чинника в політичній сфері України, регіональних спільнот розпочався на зламі 1990-2000-х рр. Це було пов'язано з поступовою консолідацією суспільства, економічного зростання регіонів, консолідацією регіональних еліт. В перше десятиліття XXI ст.

активно досліджувалися явища регіоналізму, регіоналізації, регіональної політики в контексті суспільної трансформації, реформування управління територіальними спільнотами, формування регіональної ідентичності, децентралізації публічної влади, розвитку місцевого самоврядування, взаємодії регіональної влади та громадських організацій тощо. Також на початку 2000-х рр. проблеми регіонального розвитку, розвитку місцевого самоврядування активно обговорювалися в контексті виборчої реформи. Обговорювалися також реанімовані у цей час ідеї федералізації.

Водночас аналіз історіографії свідчить, що проблема функціонування територіальних соціально-політичних спільнот в контексті формування загальнонаціональної єдності не знайшла комплексного висвітлення.

В умовах стрімких змін у соціально-політичному житті суспільства, урізноманітнення соціальної диверсифікації суспільства, інтенсивного розвитку нових технологій суспільної комунікації, становлення політичної нації та державної незалежності, тісної інтеграції України з іншими суб'єктами міжнародної політики найкращі моделі пояснення суспільної взаємодії пропонуються в рамках такого теоретико-методологічного напрямку як неоінституціоналізм. Він базується на визнанні політичних інститутів як обмежувальних рамок суспільно-політичної діяльності індивідів. Остання інтерпретується в неоінституціоналізмі на основі теорії раціонального вибору, згідно з якою індивіди здійснюють свої дії на підставі усвідомлюваних певним чином особистих вигод. Одним з ключових підходів в рамках неоінституціоналізму є історичний підхід, оскільки історично сформовані особливості політичної культури значною мірою впливають на характер політичних інститутів.

З урахуванням положень неоінституціоналізму, теорії раціонального вибору, історичного підходу територіальною соціально-політичною спільнотою є сукупність індивідів, спільною ознакою яких є проживання на певній території, та механізмів взаємодії між ними, яка є суб'єктом соціально-політични. В процесі цієї взаємодії відбувається становлення норм та правил,

які регулюють відносини між індивідами, соціальними групами, інститутами тощо. Територіальна соціально-політична спільнота є складним, багатoeлементним та багаторівневим утворенням. Внутрішня структура такого утворення характеризується відносинами не лише горизонтального, а й ієрархічного характеру.

В сучасних умовах України основними видами територіальних соціально-політичних спільнот є: територіальні громади міст, сіл та селищ, районів в містах; об'єднання територіальних громад на районному та обласному рівні; спільноти на субрегіональному рівні (Донбас, Галичина тощо); українська нація. Також до складових територіальних соціально-політичних спільнот слід віднести політичні еліти, етнічні групи, політичні партії та їх регіональні організації, громадські організації, органи самоорганізації населення.

Основною ознакою спільноти та мірою його єдності є готовність індивідів дотримуватися встановлених норм та правил, готовність діяти в тих рамках, які визначаються існуючими або встановленими політичними інститутами. Ступінь інтегрованості спільноти визначається співвідношенням між стратегіями поведінки щодо норм та правил, які регулюють відносини в цій спільноті та яких дотримуються індивіди (стратегії лояльності, виходу та голосу).

Проаналізувавши історичний досвід України щодо розвитку системи управління регіонами, автори прийшли до наступних висновків. Розвиток системи адміністративно-територіального управління в Україні носив циклічний характер. Цикл розпочинається з зовнішнього або внутрішнього завоювання держави певною соціально-політичною потугою (Рюриковичі, литовські князі, польські/окатоличені феодалі, козацтво, московське/російське дворянство, національно-визвольні сили 1917-1921 рр., більшовики). На цьому етапі управління територіями здійснюється шляхом грубого примусу, в ході застосування якого розв'язується завдання підкорення населення або місцевих еліт. На наступному етапі примус набуває більш витонченого характеру, включаючи в першу чергу правову регламентацію системи адміністративно-

територіального управління. Проте соціальною базою цієї системи залишається та соціальна сила, яка на попередньому етапі здійснила завоювання країни. Ключовими тенденціями даного етапу виступають централізація та уніфікація управлінських процедур. Наступний етап зумовлений ускладненням соціального організму, неспроможністю тієї сили, яка одноособово домінувала на попередньому етапі, впоратися з управлінням соціальною системою, окремими територіями держави. Цей етап характеризується певною децентралізацією управління територіями, передачею управлінських повноважень на нижні рівні управлінської вертикалі, перерозподілом політичної влади на користь місцевого самоврядування. Як один з сценаріїв, може відбуватися розмивання повноважень регіональних органів державної влади. Деякі з цих повноважень передаються органам державної влади вищого рівня, а деякі – органам місцевого самоврядування. В залежності від того, яким чином співвідносяться останні тенденції, залежить доля державного організму. Найчастіше останній послаблюється, що може призводити до розпаду держави та її завоювання країни новою соціальною потугою. В будь-якому разі за цим етапом слідує завершення циклу та початок нового.

Цикл може носити незавершений характер. Його переривання може відбуватися практично на кожному з його етапів. Зокрема, на першому етапі завойовницька сила, яка встановлює своє панування, може зіткнутися з конкуруючою силою і поступитись їй, як це сталося з національною буржуазною революцією XVII ст. Так само й на другому етапі прагнення домінуючої соціально-політичної сили до централізації системи адміністративно-територіального управління може викликати спротив консервативних елементів. Цей спротив може досягнути настільки високої напруги, що державний механізм може розпастися або бути завойований конкуруючою силою, як це сталося в період ствердження на території України Великого Князівства Литовського, коли конкурентами литовських князів виступили польські феодали.

Цикли можуть бути великими або малими. При цьому великі цикли можуть включати малі цикли, в рамках яких послідовно відбуватиметься проходження усіх етапів (якщо цикл має завершений характер) або деяких з них.

Проаналізувавши розвиток системи управління регіонами, розвиток місцевого самоврядування в часи незалежної України, автори дійшли висновку, що, незважаючи на формальне визнання ключовими політичними силами необхідності активізації творчих сил суспільства шляхом реформування адміністративно-територіального управління, надання більших повноважень регіонам при скороченні всевладдя вертикалі органів державної влади, на сьогодні у даній царині мало що зроблене. Одним з наслідків політичного плюралізму при відсутності традицій цивілізованої політичної діяльності та національної єдності стала відсутність стратегії здійснення реформ у зазначеній сфері. Кожна з політичних сил, яка приходила до влади, намагалася розробити план реформ у вузькокорпоративних інтересах, що не задовольняло їх опонентів, які згодом приходили до керма державного управління та відкидали напрацювання попередників.

Не проявило енергії, вимагаючи реформ, й саме суспільство. Пересічні громадяни, часто зіштовхуючись з цинізмом, нехтуванням їх інтересів з боку регіональних еліт, не бачать особливої вигоди у наданні останнім більшої влади. Як свідчить дослідження, проведене за підтримки Донецького інформаційно-аналітичного центру на кошти Фонду сприяння демократії Посольства США в Україні, майже половина громадян зіткнулась з нехтуванням з боку керівництва регіону на власному досвіді.

Проведення адміністративно-територіальної реформи ускладнене різними точками зору на пріоритетність її заходів. В основі таких розходжень ключове місце посідає невідповідність інтересів регіональних еліт різного рівня. Якщо еліти нижчого рівня зацікавлені у прямих міжбюджетних відносинах з центром, то районні, а особливо обласні, не хочуть зламу існуючої системи, оскільки їх повноваження з розподілу бюджетних ресурсів є

безпосереднім джерелом отримання дивідендів, зокрема й політичних.

Природною ідеологією консолідації територіальних соціально-політичних спільнот є консерватизм, що пояснює його відродження в багатьох країнах. Проте в Україні цей процес має значну специфіку. Проведений аналіз дає змогу зробити висновок про те, що консерватизм може бути реакцією не лише в цілому на сучасні процеси модернізації, глобалізації тощо, а й на конкретні, обмежені у часі ситуації, що виникають в процесі управління суспільством. Внаслідок цього елементи ідеології консерватизму на різних етапах реформування суспільства можуть бути властиві носіям різних політичних ідеологій, які необов'язково відносяться до консервативної частини політичного спектру.

При цьому, чим більш соціально розколотим є суспільство, тим більш різноманітними можуть бути політичні прояви консерватизму. Водночас, якщо робити прогноз, то можна сказати, що перспективи існування соціально розколотого суспільства пов'язані, зокрема, з тим, наскільки консерватизми в різних частинах соціально-політичного спектру (зокрема, в різних регіонах України) зможуть стати більш ліберальними (в економічній, політичній, культурній складовій). В іншому разі вони неминуче приведуть до соціальних зіткнень, включно загрозу розпаду суспільства.

Одна з суттєвих загроз формування загальнонаціональної єдності знаходиться у мовній сфері життя суспільства. В сучасних умовах відносини у цій сфері набувають політичного характеру. Мовний досвід Франції важливий для України з точки зору утвердження та поширення української мови як мови політичної нації. З мовного досвіду інших держав можна взяти толерантне ставлення до рідних мов і культур національних меншин та інших етномовних груп, які потребують захисту та розвитку. Каменем спотикання на шляху до загальнонаціональної консолідації народу є неспівпадіння мовної та етнічної ідентифікації населення. На основі мультикультуралізму важко об'єднати будь-який народ навколо державницької мети та ідеї, а тим більше підвищити політичну свідомість та сформувати політичну націю. Тому такі держави як

Великобританія, Франція, Росія та інші відмовляються від такого явища як «мультикультуралізм» та шукають інші шляхи консолідації власного народу. Тому в основі загальнонаціональної консолідації будь-якого суспільства, у тому числі й українського, визначальними мають бути такі механізми:

- бажання глави держави і влади в цілому консолідувати народ;
- організація систематичної, послідовної роботи, спрямованої на об'єднання різних прошарків суспільства, політичних сил, регіонів і держави в цілому;
- створення спеціалізованих органів та державних інституцій з мовної політики, які мають організувати, коригувати, спрямовувати, контролювати і нести юридичну відповідальність за якість проведеної роботи;
- видання відповідних рішень, постанов, указів глави держави та уряду, які мають спрямовувати роботу відповідних інститутів на консолідацію суспільства у мовній та інших сферах;
- створення та ухвалення законів, зокрема про мову, які б не розколювали, а об'єднували народ;
- узгодження та обговорення спірних питань, відповідних положень законопроектів, що мають пряме відношення до мовних, культурних та інших національних проблем, з опозиційною владою та народом;
- ухвалення таких законів, зокрема у сфері мовної політики, які б влаштовували не лише владу, а й опозицію, народ і державу в цілому. І наостанок, застерігаємо від ухвалення поспішних, недостатньо обговорених, прорахованих, обдуманих рішень, які можуть не лише шкодити загальнонаціональній консолідації, а й створити конфліктну ситуацію, котра призведе до втрати соборності, державного суверенітету та сепаратизму. Варто знати, що мовна проблема в Україні, на відміну від багатьох держав світу, є не культурологічним питанням, а політичною проблемою.

Інтеграційним фактором у сфері мовної політики є поєднання статусу української мови як єдиної державної з практикою вільного вибору громадянами України мови соціалізації. Водночас останнє правило має бути

поширене не лише на російську мову, а й мову національних меншин. Тому прийнятий нещодавно Закон «Про засади державної мовної політики» має бути виконуватися щодо усіх етнічних груп українського суспільства.

Додаток

ПРОЕКТ КОНЦЕПЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Вступ

Досвід розвинених країн світу свідчить, що ефективний соціально-економічний розвиток регіонів та міжрегіональне співробітництво є запорукою задоволення базових потреб громадян, стабільного та поступового розвитку держави, збереження її територіальної цілісності. Особлива увага до проблем регіональної політики в Україні зумовлена значними розбіжностями між регіонами з точки зору їх економічного, політичного розвитку, історичного досвіду, культурних цінностей зовнішньополітичного оточення. Регіональне розмаїття формує потужний потенціал розвитку країни, але водночас створює низку викликів щодо збереження її територіальної цілісності. Відмінності між регіонами намагаються використати певні політичні сили для досягнення своїх цілей та дестабілізації ситуації в державі.

На сьогодні основні принципи, цілі та напрями державної регіональної політики визначаються Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України. До них належать закони України «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України», «Про планування і забудову територій», «Про Генеральну схему планування території України», Указ Президента України від 25 травня 2001 р. №341/2001

«Про Концепцію державної регіональної політики», постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. №1001 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» та ін.

Значну увагу регіональній політиці та розвитку інструментів її реалізації було приділено у 2010-2012 рр. Було ухвалено Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», нові Бюджетний та Податковий кодекси, Закон «Про Державний фонд регіонального розвитку» тощо. Було започатковано низку реформ, зокрема, запроваджено систему фінансової підтримки реалізації інвестиційних проектів у регіонах, розпочато впровадження програмно-цільового методу формування та виконання місцевих бюджетів

Крім того, державна регіональна політика України враховує основні положення політики регіонального розвитку, прийняті країнами Європейського Союзу, Європейської хартії місцевого самоврядування та інших документів ЄС.

Водночас існуюча нормативно-правова база державної регіональної політики та організаційне її забезпечення не задовольняють потреби підвищення її ефективності. Ухвалені у минулому десятилітті Концепція державної регіональної політики, Державна стратегія регіонального розвитку не враховують новітніх тенденцій регіонального розвитку. Реалізація низки положень цих документів здійснювалась непослідовно. Так, не були реалізовані наміри щодо створення мережі агентств регіонального розвитку. Нинішнє розмежування функцій та повноважень між урядом, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування не сприяє підвищенню активності та розв'язанню ініціативи регіональних влад у питаннях забезпечення регіонального розвитку.

Наслідком цього стало загострення проблем у сфері регіонального розвитку під час першої хвилі світової фінансово-економічної кризи та в процесі подолання її наслідків. Посилилася диспропорційність соціально-економічного розвитку регіонів, розрив між індустріально розвинутими та

слабкими в економічному відношенні регіонами, у рівні матеріального добробуту населення, обсязі інвестицій, екологічному становищі тощо. Значною мірою це пов'язано з неналежними нормативно-правовою базою та інституційним забезпеченням регіональної політики, дефіцитом ефективних механізмів пом'якшення впливу негативних чинників соціально-економічного розвитку.

Мета та принципи державної регіональної політики

Метою державної регіональної політики є забезпечення загальнонаціональної єдності шляхом створення необхідних умов для динамічного економічного, соціального та культурного розвитку регіонів, комфортних умов для проживання громадян України на всій її території, поглиблення міжрегіональної кооперації в економічній та інших сферах, підвищення ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, стимулювання ініціативи самих регіонів.

Державна регіональна політика є складовою соціально-економічних реформ, спрямованих на модернізацію суспільства, підвищення його спроможності протистояти викликам сучасного світу, конкурувати з найрозвинутішими країнами. Державна регіональна політика здійснюється шляхом виконання національних та регіональних планів реформ.

Основні принципи державної регіональної політики:

- конституційність та законність;
- забезпечення прав та свобод громадян та територіальних спільнот;
- територіальна цілісність України, унітарність її державного устрою, єдність економічного простору;
- субсидіарність;
- узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;
- поєднання централізації, децентралізації та деконцентрації влади;
- міжрегіональне співробітництво;

- комплексність;
- послідовність та поетапність;
- спільна відповідальність центральних та місцевих органів влади за реалізацію регіональної політики, стан розвитку регіонів.

Реалізація основної мети державної регіональної політики передбачає розв'язання насамперед таких завдань:

- сприяння зростанню економічного потенціалу регіонів на основі структурної перебудови економіки;
- підвищення спроможності територіальних спільнот, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації потенціалу регіонального розвитку;
- розвиток підприємництва, широкомасштабне залучення інвестицій на основі державно-приватного партнерства;
- вдосконалення міжбюджетних відносин, зміцнення дохідної бази місцевого самоврядування;
- розвиток міжрегіональної інтеграції в економічній сфері;
- організація міжнародного співробітництва регіонів, зокрема у зовнішньоторгівельній та інвестиційній сферах;
- трансформація переваг економічного розвитку в здобутки у соціальній сфері, підвищення рівня зайнятості та рівня матеріального добробуту населення;

Поряд з підвищенням ефективності системи державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів пріоритет має надаватися також зростанню ініціативності, підвищенню ролі та відповідальності територіальних громад, місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування за стан соціально-економічного розвитку регіонів, розвиток інвестиційного процесу. Увага також має бути спрямована на процеси горизонтальної інтеграції регіонів.

Основні напрями реалізації державної регіональної політики

1. Реформування моделі територіальної організації публічної влади.

Реалізація даного напрямку здійснюється на законодавчій основі та передбачає:

- вдосконалення адміністративно-територіального устрою України відповідно до прийнятих у Європейському Союзі критеріїв, розмежування компетенції різних рівнів адміністративно-територіального устрою. Водночас реформування адміністративно-територіального устрою має бути поступовим і враховувати його особливості, які склалися протягом попереднього історичного періоду;

- конституційну реформу моделі місцевого та регіонального управління. Відбуватиметься посилення ролі та відповідальності місцевого самоврядування. Його органи існуватимуть на усіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Буде санкціоноване створення органами місцевого самоврядування власних виконавчих органів, зокрема, на рівні районів та областей. Це призведе до концентрації місцевих органів виконавчої влади на контрольних та наглядових повноваженнях, а також координації територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади;

- стимулювання ініціативи органів самоорганізації населення, законодавче унормування процесів делегування цим органам повноважень органів місцевого самоврядування.

На довгострокову перспективу передбачається проведення чергового етапу судової реформи, зокрема впровадження виборного механізму визначення суддів..

2. Вдосконалення та оновлення нормативно-правової бази формування та реалізації державної регіональної політики.

Передбачається прийняття Закону «Про засади державної регіональної політики». Його завдання – сформувати інструменти проведення політики регіонального розвитку. Закон має регламентувати процес ухвалення

державної та регіональних стратегій регіонального розвитку на довгостроковий період, державного та регіональних планів реалізації стратегій на середньостроковий період, визначити орган, відповідальний за координацію цього процесу на національному рівні, а також органи, відповідальні за розробку та реалізацію регіональних стратегій та планів їх реалізації.

Відповідно до положень закону буде ухвалено Стратегію регіонального розвитку на 2013-2023 рр. У Стратегії будуть сформульоване бачення відповідей України на сучасні виклики в сфері регіонального розвитку, визначені напрями розвитку індустріально розвинених та слабких в економічному відношенні регіонів, сформовано основні напрями міжрегіональної кооперації.

Також потребують прийняття такі закони як «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності», «Про території пріоритетного розвитку», «Про комунальну власність» тощо.

3. Розвиток інститутів реалізації політики регіонального розвитку.

Буде визначено центральний орган виконавчої влади, який відповідатиме за розробку та реалізацію політики регіонального розвитку, координуватиме підготовку державної та регіональної стратегій, державних та регіональних планів дій з їх реалізації. При Кабінеті Міністрів України має бути створено консультативно-дорадчий орган з представників центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також громадських організацій, який здійснюватиме експертизу проектів документів, надаватиме методологічну допомогу щодо їх розробки та реалізації.

На регіональному рівні буде створено регіональні ради регіонального розвитку, які здійснюватимуть розробку та координуватимуть реалізацію регіональних стратегій та планів дій.

З метою сприяння реалізації політики регіонального розвитку, її ресурсного забезпечення буде створено мережу агентств регіонального розвитку. Їх діяльність регламентуватиметься Законом «Про засади державної

регіональної політики». Буде забезпечена інтенсивна співпраця агентств з Державним фондом регіонального розвитку.

4. Розвиток інструментів державної регіональної політики

До основних інструментів державної регіональної політики належать:

- податкова та бюджетна політика, вдосконалення міжбюджетних відносин. Планується збільшення частки власних надходжень у місцевих бюджетах, підвищення ролі місцевих органів влади у визначенні місцевих податків та зорів, а також визначення їх ставок, подальше поширення програмно-цільового методу бюджетування на бюджети усіх рівнів, впровадження довгострокового та середньострокового бюджетного планування. Мають бути чітко визначені критерії здійснення міжбюджетних трансфертів, посилюватиметься контроль за їх вчасним надходженням;

- інвестиційна політика. Будуть розширені повноваження та водночас відповідальність місцевих органів влади в сфері інвестиційної політики, сформовано інфраструктуру залучення внутрішніх та зовнішніх інвестицій, створено ради інвесторів на усіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Водночас держава продовжуватиме надавати на умовах співфінансування та державно-приватного партнерства фінансову підтримку на реалізацію у регіонах інвестиційних проектів у сфері енергозбереження, інноваційних технологій, телекомунікацій, транспортної інфраструктури, інших пріоритетних галузях;

- економічна політика. Основною складовою стимулювання регіонального розвитку стане сприяння розвитку підприємництва, зокрема, подальше регулювання, приватизація, інституціоналізація комунальної власності, розвиток інфраструктури місцевого бізнесу – бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів тощо. Одним з найважливіших стимуляторів регіонального розвитку стане аграрна реформа, а саме становлення цивілізованого ринку земельних ресурсів. Будуть розширені повноваження органів місцевого самоврядування у цій сфері;

- соціальна політика. Запорукою інтенсифікації соціального розвитку регіонів є економічне зростання. Водночас держава й надалі залишатиме за собою функцію визначення мінімальних соціальних стандартів, обов'язкових для усіх регіонів, які стануть підставою для здійснення субвенцій та дотацій регіонам;

- розвиток міжрегіонального співробітництва. В рамках реалізації державної регіональної політики планується укладення угод між регіонами України щодо кооперації в економічній сфері. Центральні органи державної влади затверджуватимуть програми соціально-економічного, екологічного розвитку великих регіонів. Важливе значення надаватиметься налагодженню культурних зв'язків між регіонами;

- інформаційна політика. Пріоритетами є подальше впровадження електронного урядування на усіх рівнях адміністративно-територіального устрою, збільшення відкритості центральних та місцевих органів влади, створення єдиної інформаційної платформи центральних та місцевих органів влади, національних баз даних інвестиційних та інноваційних проєктів, які розроблені та реалізуються в регіонах, підготовка національних доповідей щодо стану регіонального розвитку;

- зовнішня політика. Її першочерговим завданням в контексті політики регіонального розвитку є налагодження міжнародних економічних, соціальних, культурних зв'язків регіонів України з іншими державами, регіонами інших країн світу, міжнародними організаціями, сприяння виходу регіонів на міжнародні фінансові ринки, залучення зовнішніх інвестицій. Планується підвищити рівень участі місцевих органів влади у розробці національної зовнішньоекономічної політики. Важливим напрямом міжнародної діяльності регіонів залишатиметься розвиток інституту євро регіонів, становленню яких держава надаватиме відповідну підтримку. Також передбачається підвищити рівень співробітництва України та її регіонів з європейськими структурними фондами;

- кадрова політика. Здійснюватиметься зміцнення кадрового складу

місцевих та регіональних органів влади на основі функціонування президентського кадрового резерву. Планується розширити та вдосконалити регіональні системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів;

- культурна політика. Стимулюючи розвиток міжрегіонального культурного співробітництва, держава залишатиме за собою функції регулювання важливих сфер культурного розвитку регіонів. Зокрема, це стосуватиметься мовної політики, основний акцент в якій буде зроблено на поєднанні чинника єдиної державної мови як інтегруючого суспільство чинника з практикою вільного вибору мови соціалізації громадян та територіальних спільнот України.

Важливим напрямом державної регіональної політики залишатиметься моніторинг та контроль за здійсненням політики регіонального розвитку, який дасть змогу вносити оперативні корективи в плани дій щодо її реалізації.

Етапи реалізації Концепції державної регіональної політики

Реалізацію Концепції державної регіональної політики планується здійснити у три етапи.

На 2013-2014 роки заплановані розробка проектів конституційної реформи та реформи адміністративно-територіального устрою, прийняття основних законів та інших нормативно-правових актів щодо політики регіонального розвитку, реформування податкової та бюджетної політики, завершення запровадження програмно-цільового методу, створення агентств регіонального розвитку.

У 2015-2016 роках будуть внесені зміни до Конституції в частині територіальної організації публічної влади та реорганізовано модель місцевого управління, реформовано адміністративно-територіальний устрій, остаточно сформовано мережу агентств регіонального розвитку.

На 2017-2023 роки прогнозується реалізація основних заходів щодо стимулювання економічної, інвестиційної, соціальної складових державної

регіональної політики.

СЛОВНИК ТЕРМІНІВ

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОЛІТИЧНА – 1) наслідки реалізації вимог суспільства у діяльності суб'єкта політики; 2) елемент політичної свідомості суб'єктів політики, який характеризується ставленням до сутності політичної діяльності. В основі В.п. знаходяться протиріччя: а) між консолідуючою функцією політичної сфери, загальносуспільними інтересами, з одного боку, та вузькокорпоративними інтересами політичного класу і окремих його представників, з іншого; б) між організованим та персоналізованим характером сучасної політичної діяльності. Ступінь усвідомлення В.п. пов'язаний з типом ставлення суб'єкта політики до політичної влади, носієм якої він є. Зокрема, глибоке усвідомлення В.п. властиве екзистенціалістському розумінню політики, якому протистоїть позитивістське ставлення. Характеристикою В.п. є готовність суб'єкта нести обмеження особистого, матеріального тощо характера при здійсненні влади, поєднання не лише політичних, а й правових та моральних заходів відповідальності. Розгляд В.п. невід'ємний від аналізу такої політологічної категорії, як кредит довіри, який носію влади надають інші суб'єкти політики (суспільство в цілому, громадяни, політичні діячі, партія тощо). Безвідповідальне ставлення до завдань, які стоять перед носієм влади, веде до втрати легітимності і, як наслідок, до скорочення важелів політичного впливу, а часто і до втрати влади. Характер об'єктивації В.п. окремих посадових осіб значною мірою залежить від типу політичного режиму, який панує у країні. Зокрема, у президентських чи президентсько-парламентських республіках уряди, центральні чи регіональні

органи виконавчої влади відповідальні в першу чергу перед главою держави, тому втрата довіри з боку останнього веде, як правило, до відставки. Навпаки, у парламентських республіках відставка стає, як правило, наслідком втрати довіри з боку парламенту, політичної партії (коаліції партій), яку представляє посадова особа. Значних трансформацій В.п. набуває в контексті процесів демократизації та зростання організованості політичної сфери. По-перше, В.п. поширюється не лише на посадових осіб, а й на політичні партії, громадські організації, які беруть участь у політичній діяльності, та їх функціонерів. По-друге, вона поширюється і на суспільство в цілому, усіх громадян держави, які несуть колективну відповідальність за сучасний стан і за майбутнє країни. По-третє, вказані процеси призводять до диверсифікації та поглиблення В.п. суб'єкта політики – перед соціумом, громадськими структурами, організованими суб'єктами політичної діяльності, органами державної влади, міжнародним співтовариством. Значний вплив на В.п. здійснюють структурні суспільні кризи. Оскільки В.п. є різновидом соціальної відповідальності, вона значною мірою залежить від ступеня розвитку соціуму, його єдності та наявності консенсусу серед суб'єктів соціальної діяльності. Структурна криза у житті країни, наслідком якої є швидкий розпад традиційних соціальних зв'язків та повільне зародження нової системи таких зв'язків, веде до втрати у суб'єктів політики почуття В.п., що може спричинити рішення, пагубні для розвитку суспільства. Існують різноманітні інституційні форми В.п. Засобами забезпечення В.п. можуть виступати звіти керівництва органів державної влади перед главою держави, парламентом, політичною партією (коаліцією), яку воно представляє; гласність в роботі органів влади та інших суб'єктів політичної діяльності; інформаційна політика партій; право глави держави або парламенту відправити уряд або окремих чиновників у відставку; право партії відкликати свого представника з посади тощо. Однак найсуттєвішим засобом забезпечення В.п. виступає проведення регулярних виборів до органів державної влади, місцевого самоврядування, керівників партій.

ЕТНОМОВНА ІДЕНТИЧНІСТЬ – ототожнення особи з певною

етнічною групою, колективом за мовно-культурною ознакою, тобто з певною культурою і мовою. Наприклад, російськомовні росіяни, окремі російськомовні українці ідентифікують себе з російською мовою і культурою.

ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНА ЄДНІСТЬ – стан розвитку суспільства, якому властиве наявність спільної системи норм та цінностей, які поділяються більшістю членів суспільства та соціальних груп.

КОАЛІЦІЯ – 1) інституційна форма взаємодії організованих політичних сил; 2) військово-політичний союз держав, спрямований на боротьбу з військовим супротивником. У першому значенні К. об'єднує, як правило, партії або парламентські фракції заради досягнення спільних цілей у політичному процесі. Найчастіше метою виступають успішна участь у виборчих кампаніях, створення уряду (жодна з партій не має абсолютної більшості у парламенті), прийняття та реалізація програми подолання економічної або політичної кризи тощо. К. класифікують за наступними ознаками: метою створення (напр., передвиборні), ставленням до влади (опозиційні, урядові), складом учасників (дво- або багатоскладові), тривалістю існування, стабільністю тощо. Чинники, які обумовлюють як створення, так і успішність функціонування К.: історичний, інституційний, мотиваційний, внутрішньопартійний, соціально-політичний, координаційний, зовнішньополітичний. Важливу роль при створенні політичної К. займає питання розподілу політичних дивідендів від її функціонування, зокрема урядових крісел та інших посад в органах влади. Створення коаліції може бути юридично санкціоновано (напр., Конституцією України у 2006-2010 рр.) або неформальною ініціативою політичних партій (фракцій), як це відбувалось в Україні у 2002-2004 рр. Створення політичної коаліції К. невіддільне від поняття політичної відповідальності. При цьому учасники К. несуть відповідальність не тільки за свої дії, а й за дії своїх партнерів. Політичну К. слід відрізнити від політичного блоку. Якщо в блоці домінує певна політична сила, що робить його структуру менш стійкою, то К. передбачає компроміс по програмовим положенням. Часто усі учасники К. отримують право вето на

політичні рішення К. М. Дюверже виявив закон кореляції характеру виборчої системи та процесу формування К. Найбільшою мірою створення К. стимулює мажоритарна система абсолютної більшості.

КООПТАЦІЯ – 1) у вузькому смислі введення нових членів в виборний колегіальний орган без звернення до органу, який встановив його первинний склад; 2) у широкому смислі один із механізмів селекції правлячої еліти, поповнення пануючих у суспільстві соціальних груп. Основною формою К. є залучення лідерів соціальних та політичних груп на посади в органах влади (керівництва політичними структурами). Об'єктами К. можуть бути: а) індивіди; б) політичні та громадські організації; в) етнічна та соціальні групи; г) елітні групи. К. передбачає сприйняття її об'єктом норм, які домінують в середовищі суб'єкта К. Метою К. є «вкорінення» політичної влади у новий соціальний простір або подолання наявного або можливого опору владним структурам. Водночас К. сприяє еволюції сутності системи влади, її адаптації до виконання нових функцій. К. використовується також політичними силами (напр., партіями) для подолання внутрішньопартійної опозиції. Основною формою К. є залучення лідерів соціальних та етнічних груп або політичних структур на посади в органах влади або створення робочих органів, в рамках яких відбувається співробітництво влади з опонуючими структурами. В історії України практика К. знайшла відображення при залученні російським царем на свій бік козацької еліти у XVII-XVIII ст.ст. та радянською владою – національної інтелігенції України у 1920-1930-х рр. Роль К. підвищується в умовах радикальних змін політичної системи та соціального ладу. В такий період зростає плюралізм соціальної політичної структури, завдяки чому К. перетворюється на один з механізмів інституалізації взаємозалежності соціальних груп та політичних структур. В деяких країнах К. – один з способів рекрутування до верхніх палат двохпалатних парламентів. Однією з форм К. виступає також етнічне квотування. К. зменшує роль виборів як механізму формування органів влади, натомість збільшує її – як механізму взаємоузгодження соціальних та політичних структур. Тому, сприяючи

підвищенню ефективності діяльності влади і зменшуючи політичну напругу, в цілому вона є недемократичним заходом, який сприяє утворенню замкненого кола політичних еліт. Максимальне зростання ролі К. спостерігається за диктаторських режимів, де роль виборів нівелюється до форми плебісциту.

ЛЕГІТИМНІСТЬ (лат. *legitimus* – законний) – суспільне визнання існуючої політичної влади, а також рішень, які приймаються органами влади. Л. є не стільки властивість політичного режиму, скільки особливість уявлення про нього. Тому Л. політичної влади виступає у двох іпостасях: як стан політичного режиму і водночас як одна з ознак політичної свідомості громадян. Тому досягнення Л. слід розглядати як двосторонній процес, який не лише сприяє стабілізації та зміцненню політичної влади, а й дає інструменти для суспільного контролю за владою з боку громадян та соціальних груп. Внаслідок цього Л. влади значною мірою залежить від рівня розвитку комунікативних технологій. Складовими процесу досягнення Л. виступають пояснення та виправдання соціально-політичного порядку, дії, діючої особи або події. Тому Л. має нормативні та когнітивні аспекти. Вона об'єктивує цінності, які існують у суспільстві, а також знання про світ політичного. Зростання ролі поняття Л. влади пов'язане з демократизацією політичних відносин. Л. є перемінною категорією, мірою якої є ступінь підтримки/непідтримки влади. Протилежним до процесу досягнення Л. виступає процес делегітимації, основними причинами якої можуть бути: суперечність між пануючими у суспільстві цінностями та корпоративними інтересами правлячої еліти; суперечність між ідеєю демократії та недемократичною практикою; бюрократизація і корумпованість державного апарату; дезінтеграція правлячої еліти та державної влади; протистояння гілок влади; нездатність влади вирішити існуючі у суспільстві нагальні соціально-економічні проблеми. Крайній ступінь делегітимації влади є причиною застосування радикальних засобів її усунення, аж до революції. Важливим для політичного режиму виступає визнання його Л. не лише з боку громадян, а й міжнародного співтовариства. М.Вебер виокремлював три типи Л.: традиційну

(обумовлюється силою традицій соціуму); харизматичний (спирається на віру підвладних у виняткові якості політичного лідера – харизму); раціонально-легальний (визнання влади внаслідок її функціонування у відповідності з правовими нормами, які, зокрема, дають змогу легального застосування примусу). Протягом останнього століття були досліджені нові типи Л.: ідеологічний (визнання влади в силу переконаності у правильності ідеологічних постулатів, які нею проголошуються); етичний; символічний (коли влада виступає символом змін, яких потребує або вимагає суспільство); структурний (визнання цінності встановлених структур і норм, що регулюють політичні відносини); націонал-патріотичний (влада визнається такою, що найбільш повно втілює національну ідею); етнічний (визнання влади внаслідок її формування за етнічною ознакою); технократичний (віра у кваліфікованість владних осіб та їх змогу управляти різними сферами суспільного життя) тощо. Найбільш стійким типом Л. виступає раціонально-легальний. Водночас самого його недостатньо для забезпечення ефективності здійснення влади. Рівень Л. суб'єктів влади залежить від застосування нею різноматніх засобів здійснення влади (право, авторитет, переконання, традиції, маніпулювання, насильство тощо). Сучасна Л. представляє поєднання різноманітних раціональних та ірраціональних аргументів.

ЛОБІЗМ (від англ. lobby – приймальня, кулуари) – система організованого впливу груп інтересів на суб'єктів прийняття політичних та адміністративних рішень органів державної влади. Виконує функцію посередництва між громадянами та державою, розширює можливості соціальних груп брати участь у політичному процесі. Л. є складноорганізованою системою та включає: замовника лобістської діяльності; її об'єкт; посередницьку ланку (професійні лобісти); предмет лобістської діяльності; систему механізмів впливу; нормативну сферу. Із 2-ї пол. 20 ст. у країнах світу розпочався процес законодавчого врегулювання системи лобістської діяльності. Найбільш організованою та структурованою вважається система Л. у США, де у 1946 р. було прийнято перший у світі

відповідний закон. Формальна заборона Л. рядом держав не означає відсутності його як такого. Об'єктом Л. виступають структури президентської та виконавчої влади (уряд, міністерства та відомства, регіональні органи державної влади тощо), окремі державні чиновники, парламент (зокрема, парламентські комітети, фракції, окремі депутати), судові органи, політичні партії. Лобістські зусилля можуть бути спрямовані на прийняття певних рішень, скасування існуючих законів та підзаконних актів, недопущення прийняття актів, проекти яких підготовлено. Політичні рішення, на які спрямована лобістська діяльність, найчастіше стосуються питань бюджетних витрат, розпорядження власністю, збирання податків, впровадження податкових пільг, ліцензування та квотування, державного замовлення тощо. До замовників лобістської діяльності відносяться: економічні корпорації, різноманітні групи населення (роботодавці, наймані працівники, менеджери, інваліди, жінки, ветерани, молодь, пенсіонери тощо), громадські організації, територіальні громади, відомча, галузева, регіональна бюрократія тощо. Однією з особливостей сучасного Л. вважають його професіоналізацію. Особи, які займаються лобістською діяльністю, називаються лобістами. У законодавстві деяких країн, напр., у США, передбачена обов'язкова реєстрація лобістів у Конгресі. Крім професійних лобістів, в цій ролі можуть виступати депутати, окремі державні чиновники та ін. Посередниками між групами інтересів та об'єктами Л. можуть бути також організовані структури (групи тиску): громадські організації та рухи, юридичні контори, окремі відомства тощо. Серед моделей Л. виокремлюються плюралістична (характеризується, зокрема, багаточисельністю лобістських груп, невтручанням держави у їх діяльність тощо) та корпоративістська (обмежене коло лобістських структур, їх ієрархічна впорядкованість, активний вплив з боку держави). За корпоративістської моделі держава та лобістська структура можуть укладати угоду, згідно з якою держава зобов'язується враховувати інтереси групи в обмін на її лояльність. Залежно від відносин між групами тиску та об'єктами лобіювання виокремлюють внутрішнє та зовнішнє лобіювання. В першому

випадку лобісти безпосередньо входять до складу об'єкту лобіювання. Залежно від методів здійснення лобістського впливу розрізняють пряме (встановлення безпосереднього контакту з об'єктом Л.) або непряме (здійснення впливу через посередників; масові кампанії з надсилання листів або телеграм з метою створення враження наявності широкої громадської думки; кампанії в засобах масової інформації тощо); м'яке (мета – донесення інформації до органу влади) або жорстке (доповнюється активним впливом на владу); Включає законне (переконання законодавців, медіакампанії, розробка законопроектів тощо) або незаконне (підкуп, загрози) лобіювання. Чинники успіху лобістської діяльності: наближеність групи інтересів до суб'єкта прийняття політичного рішення; наявність фінансових ресурсів для здійснення кампаній; широта методів політичного тиску; можливість здійснення економічного тиску; інформаційні можливості тощо. В Україні досьгодні домінують найпростіші, корупційні, форми Л. Але останнім часом набувають поширення більш складні, партійно-політичні, форми Л.

МОВНО-КОМУНІКАТИВНЕ ПОЛЕ – простір, який призначено для повноцінного функціонування регіональних, офіційних, державних та інших мов, які мають право повноцінно функціонувати та розвиватися. Це мовно-політичний простір, який не надає рівних можливостей для повноцінного розвитку всіх мов. У такому разі мови починають між собою конкурувати та боротися за життєвий простір, де, як правило, перемагає сильніша мова. Така боротьба не є цивілізованою, а, тим більше, справедливою, оскільки вона супроводжується протистоянням і конфліктами. У зв'язку з ситуацією, яка склалася навколо української мови, Україна опинилася в зоні мовно-політичного ризику. Аби не довести цю ситуацію до масового протистояння, її може врятувати загальнонаціональний консенсус, до якого мають закликати територіальні соціально-політичні спільноти, пропагуючи при цьому ідеї міжнаціонального миру, відкритості, взаєморозуміння, злагоди і толерантності.

МОВНО-ПОЛІТИЧНИЙ КОНФЛІКТ – боротьба між різними

політичними силами за владу та сфери впливу, в основі якої лежить мовна політика, яку використовують у власних інтересах антиукраїнські політичні спільноти і якою спекулюють, особливо напередодні та під час виборів. Зіткнення мовних, політичних, культурних та інших інтересів лідерів політичних сил, ідеологій, які належать до різномовних культур, регіонів і частин соціуму, що мають серйозні розбіжності у сфері мови.

МОВНО-ПОЛІТИЧНИЙ ПЕРІКОЛОЗ – явище, яке гальмує розвиток, поширення державної мови в усіх сферах суспільного життя та в усіх регіонах країни, знищує не лише національну культуру і мову, а й загрожує існуванням нації і держави.

ПАРТІЙНА СИСТЕМА – підсистема політичної системи суспільства, яка становить цілісну сукупність національних політичних партій та відносин між ними, а також між партіями та органами державної влади та місцевого самоврядування. Характер П.с. впливає на характер розподілу ролей у політичній системі. Багатопартійна система синтезує імпульси громадянського суспільства. Водночас стану розвитку партійних систем у багатьох державах нині властиві кризові явища, які пояснюються бюрократизацією політичних партій та їх відірваністю від новітніх соціальних рухів. Автором однієї з найбільш популярних нині типологій П.с. є Дж.Сарторі, який виокремив: а) однопартійну систему (легальне існування однієї політичної партії, якій належить державна влада); б) систему з гегемоністською партією (існування в країні декількох партій, проте постійним політичним гегемоном є лише одна партія, інші ж виступають її сателітами і не утворюють опозицію); в) систему домінуючої партії (багаторічним гегемоном виступає одна партія, інші ж утворюють опозицію до неї, інколи очолюючи окремі органи влади або місцевого самоврядування); г) двопартійну систему (наявність багатьох партій, проте лише дві з них є сильними настільки, щоб вигравати вибори та формувати уряд) та систему двох з половиною партій (у тих державах, де жодна з двох найвпливовіших партій не спроможна самотужки отримати більшість у парламенті, тому вони змушені утворювати коаліцію з якоюсь

невеликою партією, яка таким чином отримує «золоту акцію»); д) систему поміркованого плюралізму (наявні багато партій, частина з яких формують уряд, відсутність так званої позасистемної опозиції); є) систему поляризованого плюралізму (наявність багатьох партій і позасистемної опозиції, гостре ідеологічне розмежування, формування урядів центристськими партіями, наявність двосторонньої опозиції); ж) атомізовану (наявність багатьох партій, які в цілому маловпливові, та позасистемної опозиції). Водночас слід зазначити, що класифікація Дж.Сарторі не віддзеркалює реального розмаїття існуючих П.с., які часто представляють складну суміш з тих чи інших визначених ним П.с. Крім того, вона не враховує блокової розкладки, псевдобагатопартійності. Від стану розвитку П.с. значною мірою залежить стабільність і ефективність політичної системи, зокрема тривалість існування уряду. Характер П.с. є однією з визначальних характеристик політичного режиму. Характер П.с. визначається історичними традиціями, характером соціально-економічного ладу, рівнем соціальної стратифікації суспільства, а також інституційним політичним дизайном, зокрема характером виборчої системи. Останній зв'язок був детально досліджений М.Дюверже, який зробив висновок про те, що мажоритарна система відносної більшості сприяє становленню біпартійної системи, пропорційна система – становленню багатьох партій, які мають жорстку внутрішню структуру і незалежні одна від одної, мажоритарна система абсолютної більшості – системи, в якій значну роль відіграють коаліції партій.

ПЛЮРАЛІЗМ ПОЛІТИЧНИЙ (від лат. *pluralis* – множинний) – принцип організації політичного процесу, який ґрунтується на багатоманітності політичних суб'єктів та політичних ідеологій. П.п. є невід'ємною рисою політичної демократії. Передумовами П.п. є плюралізм форм власності в економічному житті, багатоманітність соціального життя суспільства тощо. Він неможливий без законодавчого закріплення та реалізації політичних прав та свобод, зокрема свободи слова, зборів, організацій, права на участь в управлінні державою тощо. П.п. спрямований на репрезентацію широкої

палітри соціальних інтересів у політичному житті. Тому його істотною ознакою, поряд з багатопартійністю, є розгалужена мережа громадських організацій, суспільних рухів, які беруть участь у політичному процесі. Запобіжником перетворення П.п. на соціальний конфлікт є концепція соціального партнерства. П.п. санкціонується на законодавчому, зокрема конституційному, рівні. Водночас у більшості країн він обмежується заборонаю радикальних політичних ідеологій (напр., ксенофобських) та політичних організацій, які проголошують ці ідеології. Згідно зі ст. 15 Конституції України, суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, жодна з ідеологій не може визнаватися як обов'язкова. Політичні права та свободи людини закріплені, зокрема, ст.ст. 34, 36, 38-40 Конституції.

ПОЛІТИЧНА ВЛАДА – властивість політичної системи суспільства та її суб'єктів нав'язувати політичну волю іншим соціальним суб'єктам, впливати на соціальне життя за допомогою політичних та правових норм. Первинним суб'єктом П.в. є громадяни держави. Проте в сучасному суспільстві П.в. інституалізується у діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, інших організованих суб'єктів політичного процесу, а прямі форми народного волевиявлення (вибори, референдуми тощо) перетворюються на форми делегування влади. Ознаками П.в. є верховенство, публічність, моноцентризм, безособовість, монополію на застосування насильства тощо. Водночас у сучасному суспільстві відбувається дедалі більше розмивання цих ознак. Здатність реалізувати П.в. залежить від володіння та вміння оперувати її ресурсами, які поділяються на нормативні, примусові, утилітарні, інформаційні тощо. В сучасному суспільстві дедалі більше функції політичного примусу переходять від сфери фізичного насильства до переконання та маніпуляції. За М. Вебером, однією з важливих характеристик П.в. є її легітимність, тобто визнання її правомірності. До механізмів здійснення П.в. відносяться: панування; керівництво; управління; контроль. Ефективність влади вимірюється співвідношенням прийнятих і

реалізованих рішень. Згідно з концепцією Ш.-Л. Монтеск'є, в структурі державної влади виділяють гілки, які спеціалізуються на виконанні певних її функцій – законодавчу, виконавчу та судову. Згідно зі ст. 6 Конституції України, цей принцип покладений в основу функціонування державної влади. Органом законодавчої влади є Верховна Рада України, вищим органом виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, судової – Верховний Суд України. П.в. класифікується за суб'єктом здійснення (індивідуальна та колективна, партійна, президентська, парламентська тощо), рівнем функціонування (глобальна, національна, регіональна, місцева). Виділяються такі види влади як технократія, охлократія, демократія, мерітократія, медіакратія тощо.

РЕГІОН – адміністративно-територіальна одиниця, територія, що відповідає одній або кільком областям країни, держава, кілька держав, об'єднаних за економічними, воєнними та іншими ознаками, частина країни, світу, що вирізняються природними, соціально-економічними, культурними, мовними, географічними, економічними, історичними, політичними та іншими особливостями.

РОСІЙЩЕННЯ – нав'язування народам імперської Росії і Радянського Союзу, зокрема, етнічним українцям, російської мови і культури у вигляді “братньої”, “другої рідної” або мови міжнаціонального спілкування. Заборонялося вживати, розвивати і поширювати українську мову в усіх сферах життєдіяльності українського народу, а особливо у діловодстві, освіті, релігії та громадських місцях.

ТЕРИТОРІАЛЬНА СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНА СПІЛЬНОТА – сукупність індивідів, спільною ознакою яких є проживання на певній території, та механізмів взаємодії між ними. Основною ознакою спільноти та мірою її єдності є готовність індивідів дотримуватися встановлених норм та правил, готовність діяти в рамках, які визначаються політичними інститутами. Ступінь інтегрованості спільноти визначається співвідношенням між стратегіями поведінки щодо норм та правил, які регулюють відносини в цій

спільноті та яких дотримуються індивіди. Т.с.-п.с. є складним, багатоелементним та багаторівневим утворенням. Внутрішній структурі такого утворення властиві відносини не лише горизонтального, а й ієрархічного характеру. Класифікація моделей Т.с.-п.с. може бути здійснена за різними ознаками: макрорегіональною, національною, субрегіональною, за адміністративно-територіальним устроєм, етнотериторіальною, громадсько-політичною. В сучасних умовах України основними видами Т.с.-п.с. є територіальні громади міст, сіл та селищ, районів в містах; об'єднання територіальних громад на районному та обласному рівні; спільноти на субрегіональному рівні; українська нація. Також до складових Т.с.-п.с. слід віднести політичні еліти, етнічні групи, політичні партії та їх регіональні організації, громадські організації, органи самоорганізації населення. Крім того, громадяни можуть бути задіяні до функціонування спільнот вищого, напр., європейської, євразійської, східноєвропейської, пострадянської тощо.

УКРАЇНСЬКО-РОСІЙСЬКО-МОВНИЙ QUADRIVIUM – явище, яке складається з чотирьох споріднених понять – “україномовні українці”, “російськомовні українці”, “україномовні росіяни” і “російськомовні росіяни”, які виникли в процесі українсько-російських взаємин, що склалися упродовж віків, зокрема, завдяки жорстокій політиці російщення, яку проводила імперська і радянська Росія щодо українського народу.

ФЕДЕРАЛІЗАЦІЯ – процес запровадження федеративного устрою у державі, що складається з самостійних земель, які мають власну мову, культуру, звичаї, ментальність і т.п. Федералізація здійснюється з метою посилення держави насамперед в економічній, політичній, матеріальній та інших сферах життя.

ФЕДЕРАЛІЗМ – це договір або рух, який стоїть на заваді регіональному та етнічному відокремленню. Система державного ладу, яка зберігає єдність, територіальну цілісність держави, що складається з самостійних земель, які мають власну самобутню культуру, мову, історію, ментальність та ін.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Аблицов А. Центр и регионы: размежевание функций // *Голос Украины*. – 2001. – №169. – С.4.
2. Адамович С. Ідея соборності в ідеології та діяльності Народного Руху України // *Народний Рух України: місце в історії та політиці. Матеріали VI Всеукраїнської наукової конференції 16-17 вересня 2005 р.* – Одеса: “Астропринт”, 2005. – С.13-17.
3. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: Монографія. Вид. 2-ге, доп. і перероб. / І.О. Кресіна, А.А. Коваленко, Є.В. Перегуда, О.М. Стойко, О.Г. Кучабський, В.А. Явір / За ред. І.О. Кресіної. – К.: Логос, 2011.
4. Азаров требует до осени ввести в действие Единый госцентр мониторинга цен и тарифов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economics.unian.net/rus/detail/84775>.
5. Актуальні проблеми і досвід місцевого самоврядування у Східноукраїнському регіоні: Матеріали міжнародної конференції, 28-29 вересня 2001р., м. Донецьк, Україна / Інститут економіко-правових досліджень НАН України / В.К. Мамутов (ред.). – Донецьк : ШПЕД НАН України, 2001. – 175 с.
6. Анатолій Матвієнко: «Демократія і бажання швидко рухатися — це протиріччя, які Ющенко не може подолати» // *День*. – 2006. – №74 (12 травня). – С. 5.
7. Андрій Ключев доручив всім міністерствам та відомствам виконати план реалізації програми президентських реформ до 1 грудня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=173904&cat_id=38461.
8. Андрій Ключев доручив главам обласних адміністрацій перевірити тарифи ЖКГ, встановлені місцевою владою [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art_id=161713&cat_id=38461.
9. Андрощук О. В. Чорновіл та ідея федералізації України: еволюція поглядів // *Український історичний журнал*. – К.: Видавництво Вперед, №1. – січень-лютий 2010.
10. Ардзинба И. Реформы в Грузии: что скрывается за красивой обложкой? / И. Ардзинба. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://modernpolitics.ru/2012/03/reformy-v-gruzii-chto-skryvaetsya-za-krasivojj-oblozhkojj/>.

11. Бабаєв В. Місцеве самоврядування у сучасному мегаполісі: тенденції, проблеми, перспективи / В. Бабаєв. //Управління сучасним містом. – 2003. – №7-9. – С.164-169.

12. Балабан Р. Політичні партії та місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lp-ua.info/2003/316.php>.

13. Батанов О.В. Органи самоорганізації населення. Як вони бачаться в Києві / О.В. Батанов. // Віче. – 2002. – №10. – С.5-12.

14. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія / О.В. Батанов. – К.: Ін-т держави і права ім.В.М.Корецького НАН України, 2001. – 260 с.

15. Беззубко Л.В. Взаємодія громадських організацій, місцевої влади та підприємців / Л.В. Беззубко, О.В. Долгальова, О.В. Балабенко, В.В. Девятка, Б.І. Беззубко. Проект "Голос громадськості"; НГО Макіївська міська спілка підприємців "Сприяння". — Донецьк : [Норд-комп'ютер], 2007. — 299с.

16. Берданова О.В. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг / О.В. Берданова, В.М. Вакуленко, М.Д. Василенко, О.В. Галацан, В.Ф. Горячук. Українська академія держ. управління при Президентові України / Ю.П. Лебединський (ред.). — Ужгород : Патент, 2003. — 189с.

17. Береза А.В. Регіональна політика як чинник суспільної стабільності: європейський досвід і Україна: Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького — К., 2007. — 19с.

18. Беф Ж.-Л. Территориальные образования и децентрализация / Беф Ж.-Л., Маньян М. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.strana-oz.ru/2006/5/territorialnye-obrazovaniya-i-decentralizaciya>.

19. Бирюков С.В. Консерватизм как идеология. – Режим доступу: <http://www.russ.ru/politics/20030128-bir.html>.

20. Богданов А.А. Вопросы социализма: Работы разных лет. – М.: Политиздат, 1990. – 479 с.

21. Бойко-Бойчук О. Практикум ефективної влади (Стратегії впровадження адміністративної реформи на місцевому рівні) / О. Бойко-Бойчук, А. Хорунжий. — Миколаїв: Атол, 2002. — 187с.

22. Бондар Ю. Комунікація / Політологічний словник: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. М. Ф. Головатого та О. В. Антонюка. – К.: МАУП, 2005. – С.399. – 792 с.

23. Боротьба за мовні права на “тотально українізованій” Луганщині 14.07.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/Article/1183650.html>.

24. В Державній казначейській службі України запроваджується внутрішній аудит <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/article/167418;jsessionid=1CC5570C3>

CDC1A9957C3E272AB9A9715.

25. В Донецкой, Днепропетровской и Винницкой обл. начат пилотный эксперимент по реформированию системы здравоохранения // Окно в Украину. – 2011. – №14 (24 січня). – С. 1.

26. В Украине затруднен механизм имплементации принятых законов, - Янукович <http://www.rbc.ua/rus/newsline/show/v-ukraine-zatrudnen-mehanizm-implementatsii-prinyatyh-zakonov--07062012135600>.

27. В. Тихонов считает нереальным формирование на данном этапе 12 тыс. полноценных бюджетов / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rbc.ua/rus/newsline/show/v_tihonov_schitaet_nerealnym_formirovanie_na_dannom_etape_12_tys_polnotsennyh_byudzhetrov_21042010.

28. Варзар І. Деякі актуальні до переосмислення етнополітичні феномени в теоретико-методологічній призмі політичної етнології // Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (10-11 листопада 1994) “Регіональна політика України: концептуальні засади, історія, перспективи”. – К.: Інститут національних відносин і політології НАН України, 1995. – 357 с.

29. Василяшко М. “Реєстрація”... // Голос України. – 1999. – №28. – С.3.

30. Василенко І. Административно-государственное управление: опыт Франции / Василенко И. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://vasilieva.narod.ru/ptpu/14_1_97.htm.

31. Васюник І. Ще раз про небезпеки “мовного закону” [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://vgolos.com.ua/blog/487.html>.

32. Ведерникова І. Анатолий Близняк: «Административно-территориальную реформу будем реализовывать методом кнута и пряника» /И. Ведерникова. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zn.ua/POLITICS/anatoliy_bliznyuk_administrativno-territorialnuyu_reformu_budem_realizovyvat_metodom_knuta_i_pryanik-97819.html.

33. Веселовський С. Передвиборчі технології: зворотний бік використання (досвід російської президентської кампанії 1996 року) / Нова політика. – №3. – 1998 – С.44-47.

34. Взаємодія загальнодержавних та місцевих органів виконавчої влади в період домінування партійно-політичного плюралізму / Є.В. Перегуда. // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 57. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012.

35. Виктор Ющенко издал Указ, вводящий институт временно исполняющих обязанности председателей местных госадминистраций // Окно в Украину. – 2007. – №1. – С. 1.

36. Виктор Янукович заявил об усилении социальной политики // Окно в Украину. – 2012. - №47 (12 березня). – С. 1.

37. Виктор Янукович освободил Геннадия Васильева от должности заместителя главы администрации Президента Украины // Окно в Украину. –

2011. – №22 (3 лютого). – С. 1.

38. Виступ Президента на відкритті десятої сесії Верховної Ради України шостого скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/22871.html>.

39. Виступ Президента на першому засіданні Конституційної Асамблеї [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/24550.html>.

40. Виступ Президента на урочистих зборах з нагоди 20-річчя створення Асоціації міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/25563.html>.

41. Власова О. Революція у них в крові / О. Власова. // Експерт. – 2005. – №43 (14-20 листопада). – С.16-21.

42. Волошин О. Мовна політика є предметом внутрішньої української дискусії. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: 4 липня 2012 а href="http://gazeta.ua/articles/politics/_u-mzs-poradili-rosijskim-zmi-ne-vtruchatisya-u-movnu-problemu-ukrajini/445036">Gazeta.ua</a.

43. Воропаєва Т. Українська мова як смислова засада національної ідентичності і проблема реформування вищої освіти в Україні // Українська освіта у світовому часопросторі: Матеріали Третього Міжнародного конгресу. – Київ: Українське агентство інформації та друку “Рада”, 21-22 жовтня 2009. – Кн.1. – 400 с.

44. ВР одобрила изменения в Бюджетный кодекс, предусматривающие создание в структуре госбюджета Госфонда регионального развития. // Окно в Украину. – 2012. - №8 (13 січня). – С. 1.

45. Гаврилович І. Державна мовна політика чи державна зрада? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.galychyna.if.ua/index.php?id=single&tx_ttnews%5Btt_news%5D=19992&tx_ttnews%5BbackPid%5D=24&cHash=e3658bc565.

46. Гавриш О. Украина не достигает нужного эффекта / О. Гавриш. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kommersant.ua/doc/2042474>

47. Галковська Т. Формула вступу, або незалежне тестування по-американськи / Т. Галковська. // Дзеркало тижня. – 2005. – №10 (18 березня). – С.15.

48. Галлямов Р.Р. Тенденции взаимодействия государственной власти и региональных бизнес-элит / Р.Р. Галлямов, И.Н. Сакаев. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politex.info/content/view/725/30/>.

49. Гельман В.Я. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России / В.Я. Гельман, С.И. Рыженков. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politex.info/content/view/764/30/>.

50. Глава Запорожской обладминистрации Евгений Карташов издал распоряжение о запрете вывоза металлолома за пределы области // Окно в Украину. – 2001. – №132 (19 липня). – С. 1.

51. Глава КРУ: Борьбу с коррупцией в Украине тормозит не оргпреступность, а весь госаппарат целиком [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bin.com.ua/news/politics/political/113580-glava-kru-borbu-s-korrupciej-v-ukraine-tormozit.html>
52. Главные принципы государственной политики Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.president.gov.by/press10663.html>.
53. Головинська В. Регіональна політика України в контексті євроінтеграції: досвід Польщі / Головинська В. // Збірник наукових праць УАДУ / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2 – В 4 ч. Ч. II.
54. Голосов Г.В. Сравнительная политология: Учебник / Г.В. Голосов. – 3-е изд., перераб. и доп. – Изд-во Европ. ун-та в С.-Петербурге, 2001. – 368 с. – С. 254-286.
55. Гордієнко М. Процес еволюції та політичні перспективи ідеології консерватизму // Політичний менеджмент. – 2007. – №5. – С.46-59.
56. Госпрограммы строительства за I полугодие 2012 г. профинансированы из госбюджета на 71% - Минрегион // ИНТЕРФАКС-УКРАИНА. – 2012. – 6 липня.
57. Госслужба морского и речного транспорта определила перечень инвестпроектов с целью укрепления позиций на юго-западной границе Украины // Окно в Украину. – 2011. – №16 (26 січня). – С. 2.
58. Госэнергоэффективности приостановило разработку "Карты возобновляемой энергетики" из-за разногласий с Минэнергоугля // ИНТЕРФАКС-УКРАИНА. – 2012. – 10 квітня.
59. Гофферберт Р. Передвыборчі програми, урядові заяви та політична діяльність. Про "програматику політичних партій" / Р. Гофферберт, Г.-Д. Клінгеманн, А. Фолькенс. // Політичні партії в демократичному суспільстві / Й. Тезінг, В. Гофмайстер. – Київ, 2001. – С.62-72.
60. Грабовський С. Політики чи сантехніки / С. Грабовський [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://kiyanu.obozrevatel.com/news/2006/6/9/17728.htm>.
61. Гриневецкий С. Великі проблеми малої влади / С. Гриневецкий. // Дзеркало тижня. – 2006. – №15. – С.3.
62. Громов А. Что предусматривает концепция административной реформы / Громов А. // Комментарии. – 1998. – №123. – С. 8-10.
63. Гудак В. Розвиток громад і регіонів України / В. Гудак, Г. Линевиц, О. Бойко-Бойчук, М. Чигринова, М. Лендел. – К.: Логос, 1999. – 163с.
64. Данільян О. Національна безпека України / О. Данільян, О. Дзьобань, М. Панов. – Харків: "Фоліо", 2002. – 285 с.
65. Демчук П. Державна ідеологія та ідеологічна робота держави / К. Демчук. // Розбудова держави. – К., 1994. – №5. – С.13-18.
66. Денисенко В. Кому смотрят в рот местные чиновники / В.

Денисенко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.comments.ua/?art=1303985019>.

67. Деякі аспекти стану та перспектив регіональної політики: Факти, коментарі // Інформаційно-аналітичний огляд Фонду «Співдружність». – 2003. – №15.

68. Днепропетровская и Запорожская области заключили генеральное соглашение о сотрудничестве // Окно в Украину. – 2000. – №231 (4 грудня). – С. 1. Донецкая и Львовская области подписали Договор о сотрудничестве // Окно в Украину. – 2001. – №199 (23 жовтня). – С. 1.

69. Дністрянський М.С. Кордони України: територіально-адміністративний устрій. – Львів: Світ, 1992.

70. Донецкая областная администрация приостановила вывоз лома черных металлов за пределы области // Окно в Украину. – 2000. – №194 (12 жовтня). – С. 2.

71. До питання про політичні аспекти реформування системи адміністративних послуг / Є.В. Перегуда. // Політологічний вісник. Зб-к наук. праць. – К.: «ІНТАС», 2012. – Вип. 59. – С. 245-258.

72. До питання про політичні механізми взаємодії органів влади у процесі реорганізації виконавчої гілки влади / Є.В. Перегуда. // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 55. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. – С. 537-543.

73. До проблеми розбудови виконавчої вертикалі в Україні // Інформаційно-аналітичний огляд «Співдружність». – 1996. – №2. – С. 3-4.

74. Добрынин Н.М. Экономический федерализм в России: обусловленность перехода к новому качеству отношений / Н.М. Добрынин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=660>.

75. Долгов В.М. Политические механизмы взаимодействия центра и регионов Российской Федерации / В.М. Долгов. // Полис. – 2004. – №6.

76. Донецька влада заборонила збільшувати кількість україномовних учнів 20 травня 2008 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://novynar.com.ua/politics/27434>.

77. Донецька міськрада батьків вислухала, але школи таки закриє. – 15.04.2011 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.unian.net/ukr/news/news-431286.html>.

78. Доповідь Комісії з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування «Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/25775.html>.

79. Доручення Президента України «Щодо забезпечення впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у всіх сферах суспільного життя, реалізації в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» щодо розбудови електронного урядування» [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14889.html>.

80. Доручення Президента України від 16 червня 2011 р. «Щодо координації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади із запобігання виникненню пожеж і оперативного реагування на них» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13687.html?PrintVersion>.

81. Доручення Президента України від 29 листопада 2011 р. «Щодо деяких питань дерегуляції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14238.html>.

82. Еклешаль Р. „Серцевина” консерватизму // Консерватизм: Антологія. 2-ге вид. / Упоряд. О. Проценко, В. Лісовий. – К.: ВД „Простір”, „Смолоскип”, 2008. – С. 104-121.

83. Ехануров: Внедрение админреформы преждевременно [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.korrespondent.net/main/148241>.

84. Журавський В.С. Проблеми становлення та розвитку партій парламентського типу / В.С. Журавський. // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 17. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2002.

85. Закон від 14 травня 1992 р. №2338-ХІІ “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №31. – Ст. 438.

86. Закон від 3 лютого 1994 р. №3917-ХІІ «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №22. – Ст. 144.

87. Закон Республики Беларусь от 23 июля 2008 р. №424-3 «О Совете Министров Республики Беларусь» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.tamby.info/zakon/zakon-424_2008.htm.

88. Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. №108-3 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» с изменениями и дополнениями согласно Закону Республики Беларусь от 22 декабря 2011 г. № 328-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2012 г. – №2. – 2/1880.

89. Закон Республики Молдова от 12 ноября 1998 г. №191 «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cilevics.eu/minelres/NationalLegislation/Moldova/Moldova_AdmTer_excerpts_Russian.htm.

90. Закон Республики Молдова от 28 декабря 2006 г. №436-ХVІ «О местном публичном управлении». С изменениями и дополнениями. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://lex.justice.md/document_rus.php?id=0D9577C4:27DF0CCC.

91. Закон Республики Молдова от 28 декабря 2006 г. №435-ХVІ «Об

административной децентрализации». С изменениями. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=321387&lang=2>.

92. Закон Республики Молдова от 28 декабря 2006 г. №438-XVI «О региональном развитии в Республике Молдова». С изменениями. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.e-democracy.md/files/elections/law-regional-development-17-12-2009-ru.pdf>.

93. Закон Республики Молдова от 31 мая 1990 р. №64-XII «О Правительстве». С изменениями и дополнениями. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=312895&lang=2>.

94. Закон Республики Молдова от 5 апреля 2012 г. №68 «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012–2015 годы» // *Monitorul Oficial*. – 2012. – №143-148. – Ст. 465.

95. Закон України 6 вересня 2012 р. № 5203-VI «Про адміністративні послуги» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

96. Закон України від 14 лютого 1992 р. №2113-XII «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» // *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – №20. – Ст. 271.

97. Закон України від 14 лютого 1992 р. №2113-XII «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» // *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – №20. – Ст. 271.

98. Закон України від 16 березня 1993 р. №3067-XII «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». // *Відомості Верховної Ради України*. – 1993. – №19. – Ст. 199.

99. Закон України від 17 березня 2011 р. №3165-VI «Про внесення змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» // *Відомості Верховної Ради України*. – 2011. – №38. – Ст.384.

100. Закон України від 17 березня 2011 р. №3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» // *Відомості Верховної Ради України*. – 2011. – №38. – Ст.385.

101. Закон України від 17 березня 2011 р. №3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» // *Відомості Верховної Ради України*. – 2011. – №38. – Ст. 385.

102. Закон України від 17 листопада 2011 р. «Про державну службу» // *Відомості Верховної Ради України*. – 2011. – №26. – Ст. 273.

103. Закон України від 17 листопада 2011 р. «Про державну службу» // *Відомості Верховної Ради України*. – 2011. – №26. – Ст. 273.

104. Закон України від 17 лютого 2011 р. №3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності» // *Відомості Верховної Ради України*. – 2011. – №34. – Ст. 343.

105. Закон України від 18 листопада 1992 р. №2796-ХІІ «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання». // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №2. – Ст. 6.

106. Закон України від 21 грудня 2006 р. №514-V «Про Кабінет Міністрів України» // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – №11. – Ст. 94.; Закон України від 16 травня 2008 р. №279-VI «Про Кабінет Міністрів України» // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – №25. – Ст. 241.

107. Закон України від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст.170.

108. Закон України від 3 лютого 1994 р. №3917-ХІІ "Про формування місцевих органів влади і самоврядування"/ / Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №22. – Ст.144.

109. Закон України від 3 лютого 2004 р. №1412-IV «Про внесення зміни до статті 36 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №19. – Ст.252.

110. Закон України від 5 березня 1992 р. №2167-ХІІ «Про Представника Президента України» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №23. – Ст. 335.

111. Закон України від 6 вересня 2012 р. №5245-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5245-17>.

112. Закон України від 7 жовтня 2010 р. №2592-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України» // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №10. – Ст. 63.

113. Закон України від 7 жовтня 2010 року №2591-VI «Про Кабінет Міністрів України» в редакції від 16 жовтня 2012 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2591-17/page>.

114. Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI «Про засади запобігання і протидії корупції» // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №40. – Ст. 404.

115. Закон України від 7 квітня 2011 р. №3206-VI «Про засади запобігання і протидії корупції» // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №40. – Ст. 404.

116. Закон України від 8 липня 2010 р. №2456-VI «Бюджетний кодекс України» // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №50-51. – Ст. 572.

117. Закон України від 9 квітня 1999 р. №586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №20-21. – Ст. 190.

118. Закон України від 9 квітня 1999 р. №586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №20-21.

– Ст. 190.

119. Закон Української РСР «Про утворення Кабінету Міністрів Української РСР» від 18 квітня 1991 р. №980–ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – №19. – Ст. 230.

120. Закон Української РСР від 5 липня 1991 р. №1295-ХІІ «Про Президента Української РСР» // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – №33. – Ст. 446.

121. Закон Української РСР від 5 липня 1991 р. №1297-ХІІ «Про вибори Президента Української РСР» // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – №33. – Ст. 448.

122. Закон Української РСР від 7 грудня 1990 р. №533-ХІІ “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” // Відомості Верховної Ради. – 1991. – №2. – Ст.5.

123. Закон Центральної Ради від 6 березня 1918 р. про поділ України на землі // Вісник Ради Міністрів Української Народної Республіки. – 1918. - №9 (15 березня).

124. Запорізька ОДА впроваджує проект "Електронна влада"http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245268412&cat_id=244277212.

125. Зварич І. Регіональна політика: виклики та загрози / І. Зварич. // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Київ, Миколаїв: Вид-во. «Український центр політичного менеджменту», 2009 – Вип. 16.

126. Звернення до міжнародної спільноти. – Режим доступу: <http://www.banderivets.org.ua/?page=pages/zmistd0/201102/article03>.

127. Зустріч Президента України з главами конфесій: чи є насправді діалог між владою і церквами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: 26 жовтня 2012.

128. Ивано-Франковская областная администрация с 1.02.2001г. ввела ограничения на вывоз древесины // Окно в Украину. – 2001. – №19 (2 лютого). – С. 1-2

129. Идея Януковича о едином тарифе на коммунальные услуги провалилась? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economics.unian.net/rus/detail/108785>.

130. Исенжулов Б.А. Кислородный баллон децентрализации: Французский опыт переустройства государственного управления: взгляд из России / Исенжулов Б.А. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ng.ru/ideas/2011-09-19_decentral.html.

131. Ілляш І. Міська рада обмежує права журналістів? / І. Ілляш. // Голос України. – 2004. – №27. – С.3.

132. Інформація щодо діяльності тематичної робочої групи «Регіональний розвиток і реформа міжбюджетних відносин» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art_id=295011&cat_id=288202. Наказ Міністерства фінансів України від 2 серпня 2010 р. №805 «Про

затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=289413.

133. Кабмин утвердил Порядок и условия предоставления субвенций местным бюджетам на выполнение инвестпрограмм // Окно в Украину. – 2011. – №93 (23 березня). – С. 2.

134. Кабмин: Хорошковский – ответственный за местную власть [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://news.eizvestia.com/news_politics/full/kabmin-horoshkovskij-%E2%80%93-otvetstvennyj-za-mestnuyu-vlast.

135. Кадровая политика [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.president.gov.by/press28441.html>.

136. Кадровые перестановки в верхушке МВД Беларуси в преддверии выборов Президента в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://witawt.ucoz.ru/news/kadrovye_perestanovki_v_verkhushke_mvd_belarusi_v_preddverii_vyborov_prezidenta_v_rossii/2012-01-19-6175.

137. Камінська Н. Проблеми визначення і сутності понять «демократія», «місцева демократія» і «регіональна демократія» / Н. Камінська. // Вибори та демократія. – 2010. – №2-3. – С. 56-61.

138. Карпенко В.В. Протиріччя між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням на регіональному рівні та механізми їх розв'язання: досвід України і Франції: Дис... канд. наук з державного управління: 25.00.04 / Українська академія держ. управління при Президентіві України. Одеський філіал. — О., 2000. — 183 с.

139. Каськів заявляє о недофінансуванні нацпроектів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economics.unian.net/rus/detail/127374>.

140. Кваша О.П. Політична культура регіону та її вплив на формування та реалізацію регіональної політики в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.03 / Кваша Олександр Павлович; Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова — К., 2010. — 20 с.

141. Киев и Республика Коми (Россия) подписали протокол намерений // Окно в Украину. – 2001. – №232 (7 грудня). – С. 1.

142. Кир'ян Н. Коли об'єднаємось, нас почують / Н. Кир'ян. // Слово Просвіти. – 21 квітня 2011.

143. Кириченко И. Общественные советы: гора родила мышь? / И. Кириченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zn.ua/SOCIETY/obschestvennye_sovety_gora_rodila_mysh-91350.html.

144. Ключевский В.О. Сочинения. Т.IV. – М.: Изд-во социально-экономической литературы, 1958.

145. Ключковський Ю.Б. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні / Ю.Б. Ключковський. // Вибори та демократія. – 2005. – №2. – С. 110-120.

146. КМ одобрил программу «Доступное жилье» // Окно в Украину. – 2012. – №81 (28 квітня). – С. 1.
147. КМ одобрил проект госпрограммы передачи общежитий в собственность территориальных громад // Окно в Украину. – 2012. – №52 (19 березня). – С. 2.
148. КМ принял предварительное решение о создании межведомственной комиссии по контролю за ценами // Окно в Украину. – 2011. – №65 (7 квітня). – С. 1-2.
149. КМ создал рабочую группу по усовершенствованию территориальной организации власти // Окно в Украину. – 2012. – №45 (6 березня). – С. 1.
150. КМ создал Совет по вопросам функционирования системы здравоохранения // Окно в Украину. – 2011. – №194 (17 жовтня). – С. 1.
151. КМ установил, что главой Межведомственной комиссии по вопросам недропользования является Премьер-министр // Окно в Украину. – 2011. – №40 (1 березня). – С. 1.
152. КМ утвердил концепцию Госпрограммы строительства и развития сети метрополитенов в Киеве, Харькове, Днепропетровске и Донецке на 2011-2015 гг. // Окно в Украину. – 2012. – №1 (3 січня). – С. 2.
153. КМ утвердил Программу инвестиционно-инновационной деятельности на период до 2015 г. // Окно в Украину. – 2011. – №22 (3 лютого). – С. 1.
154. КМ утвердил проект строительства автодороги в Днепропетровске // Окно в Украину. – 2011. – №73 (19 квітня). – С. 2.
155. КМ утвердил ряд решений с целью развития ЖКХ // Окно в Украину. – 2012. – №125 (7 липня). – С. 1. КМ утвердил Порядок использования госассигнований на реализацию пилотных проектов в ЖКХ // Окно в Украину. – 2011. – №41 (2 березня). – С. 2.
156. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Монографія / І.Б. Коліушко. – К.: Факт, 2002. – 260 с.
157. Колодій А. Національний вимір суспільного буття. – Львів: Астролябія, 2008. – 368 с.
158. Консерватизм // Современная западная социология. Краткий энциклопедический словарь. – М.: Политиздат, 1990. – С. 135-136.
159. Консерватизм: социально-экономические учения / Сб. статей под ред. А.Н.Бабаджаняна. – СПб: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2009. – 401 с.
160. Конституционный Закон Грузии от 15 октября 2010 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Грузии» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://georgiamonitor.org/detail.php?ID=101>.
161. Конституция Грузии от 24 августа 1995 г. // Ведомости Парламента Грузии. – 1995. – №№31-33. – Ст. 668.
162. Конституция Польской Народной Республики 1952 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.polska.ru/polska/polityka/uc/konst_52.html.

163. Конституція Республіки Беларусь от 15 марта 1994 г. №2875-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakanadaustva.narod.ru/constitution1994.html>.

164. Конституція Республіки Беларусь с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.president.gov.by/press10669.html>.

165. Конституція Республіки Молдова. Принята 29 июля 1994 г. С изменениями и дополнениями. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.law-moldova.com/laws/rus/konstitut_rus.txt.

166. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №18. – Ст. 133.

167. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.

168. Кордун О.О. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні: Моногр. / О.О. Кордун, К.О. Ващенко, Р.М. Павленко; За заг. ред. О.О. Кордуна. – К.: МАУП, 2000. – 248 с.

169. Корж А.В. Мовний чинник суспільної трансформації в Україні: Автореф. дис. канд. політ. наук: 23. 00. 02/ Чернівецький національний у – т імені Ю.Федьковича. – Чернівці, 2004. – 20 с.

170. Кормич Л. Формування партійної системи сучасної України / Л. Кормич, Д. Шелест, С. Бабій. – Одеса: “Кобза”, 2000. – 192 с.

171. Костирев А. Ціннісна комунікація як умова консолідації української нації / А. Костирев. // Політичний менеджмент. – К., 2007. – № 5(26). – С.105-116.

172. Котигоренко В. Проблеми адміністративно-територіального устрою України у контексті особливостей етнонаціонального розвитку регіонів / В. Котигоренко, М. Панчук. // Наукові записки / Збірник. – К.: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України, 2002. – Вип. 19.

173. Кравченко В.В. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку: Навч. посіб. / В.В. Кравченко, Н.В. Кравченко, В.П. Лисюченко, В.А. Негода, М.В. Пітцик. / Л.Є. Подобед (відп.ред.). — К. : Арарат-Центр, 2000. — 206 с.

174. Кравченко В.В. Муніципальне право України. Навч. посібник / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К.: Атіка, 2003. – 671 с.

175. Кравченко В. Стратегія нової влади: реформи не успевают за деклараціями / В. Кравченко. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://economics.unian.net/rus/detail/48956>.

176. Красівський О. Регіональна політика в Україні в умовах глобалізаційних процесів / О. Красівський // Наукові записки Інституту

політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України. – 2011. – №2.

177. Краснянська Н. Міжнаціональні відносини в програмі НРУ та їх вирішення на Півдні України / Н. Краснянська. // Народний Рух України: місце в історії та політиці. Матеріали VI Всеукраїнської наукової конференції 16-17 вересня 2005 р. – Одеса: “Астропринт”, 2005. – С.74-78.

178. Кремень В. Соціально-політичні орієнтації неаселення України / В. Кремень, М. Міщенко, В. Штефан. // Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (10-11 листопада 1994) “Регіональна політика України: концептуальні засади, історія, перспективи”. – К.: Інститут національних відносин і політології НАН України, 1995. – 357 с.

179. Кремень В.Г. Соціально-політична ситуація в Україні на кінець 1992 року: стан і тенденції розвитку / В.Г. Кремень, П.К. Ситник, М.Д. Міщенко, В.С. Небоженко. // Політологічні читання. – 1993. – №1. – С. 54-89.

180. Кремень В.Г. Соціально-політична ситуація в Україні: стан і тенденції розвитку (середина 1993 року) / В.Г. Кремень, Є.Г. Базовкін, М.Д. Міщенко, В.С. Небоженко, П.К. Ситник. // Політологічні читання. – 1994. – №1. – С. 22-73.

181. Кресіна І. Етнічний фактор виборчої кампанії 2006 року / І. Кресіна, В. Явір. // Еліти і цивілізаційні процеси формування націй / Ред. кол.: О.О. Рафальський (гол. ред.), М.Є. Горелов (відп. секр.), С.О. Довгий, Ю.А. Левенець, М.І. Михальченко, О.П. Моця, О.П. Реєнт. – Київ: ТОВ УВПК “ЕксОб”, 2006. – Том 2. – 584 с.

182. Кресіна І.О. Демократія і регіональна еліта: політико-правові проблеми влади в столиці України – місті Києві: Монографія / І.О. Кресіна, А.А. Коваленко, Р.М. Молибога, Є.В. Перегуда. – К.: Логос, 2005. – 216 с.

183. Куйбіда В.С. Міське самоврядування і управління територіальним розвитком: історичні аспекти, сучасні реалії і проблеми удосконалення / В.С. Куйбіда. – Л.: Інститут регіональних досліджень, 1999. – 72 с.

184. Кулик В. Український націоналізм у незалежній Україні. – Київ: Видавничий дім “КМ Academia”, 1999. – 60 с.

185. Курас І. Етнополітика: історія та сучасність статті, виступи, інтерв'ю 90-х років / І.Ф. Курас. – К.: ППІЕНД, 1999. – 656 с.

186. Куришко О. Захватывающие перспективы: за содействие рейдерам чиновников будут увольнять / О. Куришко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kommersant.ua/doc/180399>

187. Кучеренко Т. Реформування політичної системи України: регіональний рівень / Т. Кучеренко, В. Наконечний // Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї. – Вип. №4.

188. Кушнірук Б. Держбюджет на 2012 рік – на жаль, нічого нового... / Б. Кушнірук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economics.unian.net/ukr/detail/103662>.

189. Лапина Н.Ю. «Центр – регионы» в постсоветской России: история, механизмы взаимодействия, сценарии будущего / Н.Ю. Лапина. [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politex.info/content/view/239/30/>.

190. Леонид Кучма взяв под патронат реалізацію інвестпроекта компанії Leoni AG // *Окно в Україну*. – 2002. – №29 (15 лютого). – С. 2.

191. Либеральный консерватизм: история и современность: Материалы Всероссийской науч.-практ. конф., Ростов-на-Дону, 25-26 мая 2000 г. / Ростовский гос. ун-т; Российский независимый ин-т социальных и национальных проблем / А.И. Нарезный (отв.ред.) — М.: РОССПЭН, 2001. – 383 с.

192. Линьов К.О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Національна академія держ. управління при Президентові України. — К., 2004. – 20с.

193. Литвин В.М. Політична арена України: Дійові особи та виконавці / В.М. Литвин. – К.: Абрис, 1994. – 495 с.

194. Лісовський В. Регіональна політика в контексті політичних досліджень / В. Лісовський. // *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. – Київ; Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2006. – Вип. 8.

195. Лойко Л. Громадські організації етнічних меншин України: природа, легітимність, діяльність: Монографія / Л. Лойко. – К.: ПЦ “Фоліант”, 2005. – 634 с.

196. Лопушинський І. Рідномовна освіта українців Криму: стан, тенденції та перспективи розвитку / І.П. Лопушинський. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/State_management/2009_112/112-2.pdf.

197. Лосаберидзе Д. Местное управление в Грузии / Д. Лосаберидзе. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.loginsee.org/file/21203/library.

198. Луканов Ю. Третій Президент (Політичний портрет Леоніда Кучми) / Ю. Луканов. – К.: Такі справи, 1996. – 154 с.

199. Майборода О. Російський націоналізм в Україні (1991-1998 р.р.) / О. Майборода. – К.: НаУКМА, 1999. – 28 с.

200. Макаров Г.В. Регіоналізм як чинник політичного процесу у сучасному українському суспільстві: Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка — К., 2005. — 16с.

201. Маруховська О. Етнополітичний ренесанс: особливості проявів в посттоталітарному суспільстві / О. Маруховська. // *Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (10-11 листопада 1994) “Регіональна політика України: концептуальні засади, історія, перспективи”*. – К.: Інститут національних відносин і політології НАН України, 1995. – 357 с.

202. Марчук Д. Адмінреформа в Україні через призму досвіду Польщі / Д. Марчук. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://glavcom.ua/articles/2695.html>.

203. Матвієнко А.С. Політико-правові засади децентралізації влади в

контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Матвієнко Анатолій Сергійович; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького — К., 2010. — 20 с.

204. Матвієнко П. Як захистити незалежність України / П. Матвієнко. — К.: Наук. думка, 2006. — 208 с.

205. Медведев получил предложения по децентрализации в РФ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://actualcomment.ru/news/34303/>.

206. Мининфраструктуры анонсировало намерение провести первые электронные конкурсы по распределению местных автобусных междугородних маршрутов // Окно в Украину. — 2012. - №82 (3 травня). — С. 2.

207. Министерство международного развития Великобритании подписало соглашение о сотрудничестве с Луганской облдминистрацией // Окно в Украину. — 2001. — №233 (10 грудня). — С. 1.

208. Минфин выгреб все деньги [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.comments.ua/?art=1285862919>.

209. Минфин подготовил проекты Постановлений КМ, регламентирующих применение программно-целевого метода (ПЦМ) при составлении и выполнении местных бюджетов // Окно в Украину. — 2011. — №57 (28 березня). — С. 1.

210. Михальченко М. Україна доби межичасся. Близк та убогство куртизанів / М. Михальченко, З. Самчук. — Дрогобич: “Відродження”, 1998. — 288 с.

211. Мищенко А. «Ахметовцы» и «Семья» начали междуособную войну / А. Мищенко. [Електронний ресурс. — Режим доступу:]<http://gazeta.comments.ua/?art=1324545334>.

212. Між Чернівецькою облдержадміністрацією та фармацевтами підписано Меморандум про співпрацю http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245721741&cat_id=244277216.

213. Міненерговугілля та Луганська область домовились про співробітництво у розвитку ПЕК та соціальної інфраструктури [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article;jsessionid=451B20DE7553E408F2D819EDCE13F2D6?art_id=211460&cat_id=35109.

214. Міненерговугілля та Чернівецька область уклали угоду про співробітництво [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article;jsessionid=085D5DB4BC04DC0DFC1A6CEE59BC0B8?art_id=192743&cat_id=35109.

215. Мінрегіон та Євросоюз починають регіональний проект Водної ініціативи [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245068392&cat_id=244277212

216. Місцеве самоврядування і регіональна політика в Україні:

проблеми та перспективи // Інформаційно-аналітичний огляд Фонду „Співдружність”. – 2002. – №39. – С. 12.

217. Мовна ситуація в Україні: між конфліктом і консенсусом. – К.: ПІЕНД імені І.Ф.Кураса НАН України, 2008. – 398 с.

218. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.

219. Мойсик В. Закон “Про засади державної мовної політики” не може існувати взагалі. Це визначається Конституцією [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zaukrainu.org/articles/1414.

220. Мойсієнко В. Організаційно-правові засади децентралізації публічної влади / В. Мойсієнко. // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України. – К., 2009. – Вип. 44.

221. Молдова 2020 – Национальная стратегия развития: Семь решений для экономического роста и снижения уровня бедности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gov.md/public/files/Moldova_2020_RUS.pdf.

222. Молдован А. Реформа государственных финансов: зарабатывать научились, тратить — еще нет / А. Молдован. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zn.ua/ECONOMICS/reforma_gosudarstvennyh_finansov_zarabatyvat_nauchilis_esche_net-90039.html.

223. Моро Г. Ключевые принципы консервативного мировоззрения / Г. Моро. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.edin.ru/user/index.cfm?open=658%2C624&tpc_id=624&msg_id=2319.

224. Мэр Новомосковска «сдался» Партии регионов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://politics.comments.ua/2012/05/11/338119/mer-novomoskovska-sdalsya-partii.html>.)

225. На Дніпропетровщині будуть створені Єдині реєстраційні офіси [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245106844&cat_id=244277216.

226. На думку Б.Тарасюка // January 02, 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.homin.ca/news_view.php?category=politics&news=801&lang=ua.

227. На заседании КМ 24.10.2011г. принято решение о возобновлении деятельности Межведомственной комиссии по вопросам противодействия рейдерству // Окно в Украину. – 2011. – №200 (25 жовтня). – С. 1.

228. Нагорна Л. Політична культура українського народу: історична ретроспектива і сучасні реалії / Л.П. Нагорна. – К.: СтилоС, 1998. – 278 с.

229. Нагорна Л. Політична мова і мовна політика: діапазон можливостей політичної лінгвістики / Л.П. Нагорна. – К.: Світогляд, 2005. – 315 с.

230. Нагорна Л. Регіональна ідентичність як фактор впливу на вітчизняний політичний процес / Л.П. Нагорна. // Наука. Влада. Політика / Ін-

т політ. і етнонац. дослідж. ім. І.Ф. Кураса НАН України; редкол.: М.І. Михальченко (голова) та ін. – К.: Знання України, 2008.

231. Нагорна Л. Федеративна ідея в Україні: традиції, сучасне бачення, перспективи / Л.П. Нагорна. // Історичний журнал. – К. – 2006. – №5.

232. Нагорна Л. Мовна політика і національна самосвідомість: уроки минулого і сьогодення / Л. Нагорна, Я. Верменич. / Національна культура в сучасній Україні (Гол. ред. кол. І.Ф.Курас). – К.: Асоціація “Україно”, 1995. – 336 с.

233. Нагорна Л.П. Регіональна ідентичність: український контекст / Л.П. Нагорна. — К.: ПІЕНД імені І.Ф.Кураса НАН України, 2008. — 405 с.

234. Нагребецька І. Політика реформ чи реформа без політики? / І. Нагребецька. // Урядовий кур’єр. – 2006. – №102 (2 червня). – С.6.

235. Наказ Міністерства фінансів від 3 жовтня 2011 р. №1236 «Про затвердження положень про територіальні органи Державної фінансової інспекції та їх підрозділи» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1212-11>

236. Наказ Міністерства фінансів України від 1 жовтня 2010 р. №1147 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Державне управління» у редакції наказу від 27 вересня 2012 р. №1035 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0945-10>.

237. Національна безпека України 1994-1996 рр.: Наук. доп. НІСД / Редкол.: О. Ф. Белов (голова) та ін. – К.: НІСД, 1997. – 197 с.

238. Непряхина Н. Деньги не пускают в город / Н. Непряхина. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kommersant.ua/doc/1987436>.

239. Нечаев В.Д. Децентрализация, демократизация и эффективность (Реформа федеративных отношений и местного самоуправления через призму теории эффективной децентрализации) / В.Д. Нечаев. // Полис. – 2005. – №3.

240. Нечаев В.Д. Когнитивные революции и институциональные изменения / В.Д. Нечаев. // Полис. – 2002. – №5. – С. 6-19.

241. Никовская Л.И. Особенности публичной политики в регионах России: состояние и современные вызовы / Л. И. Никовская, В. Н. Якимец [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politex.info/content/view/686/30/>.

242. Носков Я. Мэр Запорожья утвердился в Партии регионов / Я. Носков. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kommersant.ua/doc/1963905>.

243. Обнародована Концепция Государственной целевой программы развития автомобильного транспорта на период до 2015г. // Окно в Украину. – 2011. – №147 (10 серпня). – С. 1.

244. Обнародована утвержденная КМ Госпрограмма развития в Украине спортивной и туристической инфраструктуры в 2011-22гг. // Окно в Украину. – 2011. – №128 (14 липня). – С. 1.

245. Одесская облгосадминистрация подписала соглашение с правительством Кемеровской обл. // *Окно в Украину*. – 2004. – №230 (6 грудня). – С. 2.

246. Олійник М. На Донеччині скорочується кількість україномовних класів в школах / М. Олійник. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.4post.com.ua/gromada/172558.html>.

247. Олуйко В. Проблемы формирования региональных лидеров на современном этапе / В. Олуйко. // *Голос України*. – 2004. – №113 (22 червня). – С.8-9.

248. Онищук А. Конфліктні ситуації у форматі “центр-регіони” / А. Онищук. // *Віче*. – 2003. – №3. – С.63-67.

249. Особливості взаємодії органів виконавчої влади в період становлення державної незалежності (1991-1994 рр.) / Є.В. Перегуда. // *Актуальні проблеми політики: Збірник наукових праць*. Вип. 47. – Одеса, 2012. – С. 255-265.

250. Оукшотт М. Що означає бути консерватором / М. Оукшотт. // *Консерватизм: Антологія*. 2-ге вид. / Упоряд. О. Проценко, В. Лісовий. – К.: ВД „Простір”, „Смолоскип”, 2008. – С. 44-61.

251. Павловський М. Криза демократії – основа для розвитку авторитаризму / М. Павловський. // *Віче*. – 2000. – №4. – С. 40-52.

252. Панов М.І. Проблеми модернізації політичних систем сучасності: Монографія / М.І. Панов (кер. авт. кол.), Л.М. Герасіна, О.Г. Данильян та ін.; За заг. ред. Л.М. Герасіної, О.Г. Данильяна. – Х.: Право, 2008.

253. Панов П.В. Региональные политические процессы в Российской Федерации в «эпоху Путина»: унификация или диверсификация? / П.В. Панов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politex.info/content/view/300/30/>.

254. Панова В.Є. Регіональна політика держав Європейського Союзу в контексті забезпечення децентралізації в сучасній Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Панова В.Є.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького — К., 2010. — 20 с.;

255. Панченко Т. Політична регіоналістика: навчальний посібник / Т. Панченко. / Т.В.Панченко. – Х.: ХНУ імені В.Н.Каразіна, 2011. – 188 с.

256. Панченко Т.В. Політична регіоналістика: навчальний посібник / Панченко Т.В. – Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2011. – 188 с. С. 65.

257. Парисон Н. Реформирование государственного управления в России: проблемы и трудности / Н. Парисон [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/reformirovanie-gosudarstvennogo-upravleniya-v-rossii-problemy-i-trudnosti>.

258. Парламент та проблеми розвитку регіонального та місцевого самоврядування в Україні: Матеріали міжнародних семінарів 1999-2000 рр. (Черкаси, Кременчук, Варшава, Яремче, Світлогорськ) / А.Ткачук (уклад. і наук.ред.). – К.: Інститут громадянського суспільства, 2001. – 205 с.

259. Пасько Я. Агрессивное невежество или старые басни Партии

регионов / Я. Пасько [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.pravda.com.ua/articles/2006/01/27/3057347/.

260. Перегуда Є. Комунікація політична / Політологічний словник: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. М. Ф. Головатого та О. В. Антонюка. – К.: МАУП, 2005. – 792 с.

261. Перегуда Є.В. До питання про теоретико-методологічні засади дослідження виконавчої влади / Є.В. Перегуда. // Держава і право. Збірник 54. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 2011.

262. Перегуда Є.В. Консерватизм в умовах суспільної трансформації України / Є.В. Перегуда. // Studio politologica: Ukraina-Polonia. – 2011. – №1.

263. Перегуда Є.В. Про деякі підходи до адміністративно-територіальної реформи в контексті політики модернізації / Є.В. Перегуда. // Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення: Матеріали наук.-практ. конф. (27 жовтня 2011 р., м. Луцьк) / За наук. ред. Т.М. Литвиненко, В.Я. Малиновського. Луцьк: СПД Гадяк Жанна Володимирівна, 2011.

264. Перегудов С.П. Корпоративный капитал и институты власти: кто в доме хозяин? / С.П. Перегудов // Полис. – 2002. – №5. – С. 74-86.

265. Перший віце-прем'єр-міністр України та Член Єврокомісії підписали Угоду про підтримку проектів місцевого розвитку http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art_id=166883&cat_id=38461.

266. Петр Порошенко: государство не может подменить частный бизнес в развитии экономики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kommersant.ua/doc/2026255>

267. Петро Порошенко розглядає Дніпропетровську область та місто Вінницю як пілотні регіони щодо запровадження системи електронних закупівель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=180678&cat_id=38461.

268. Пирович В. Центр теряет контроль над местным самоуправлением / В. Пирович. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.comments.ua/?art=1341480053>.

269. Підсумки роботи промисловості України за січень-жовтень 2012 р. // Експрес-випуск Державної служби статистики України від 16 листопада 2012 р. №03/1-43/1433.

270. Пістун М.Д. Регіональна політика в Україні: суспільно-географічний аспект / М.Д. Пістун, К.В. Мезенцев, В.О. Тьорло. — К.: ВПЦ «Київський ун-т», 2004. – 130с.

271. Плануючи розвиток підвідомчих територій, губернаторам варто не лише розраховувати на державний бюджет, а й активно залучати інвестиції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/16917.html>.

272. Плющ І. Ради необхідно реформувати на принципах

самоврядування: Із доповіді на нараді місцевих Рад народних депутатів України 18 січня 1994 р. / І.С. Плющ. // Віче. – 1994.- №2. – С. 3-14.

273. Погрібний А. Захочеш – і будеш: Публ. ст. / А. Погрібний. – К.: Вид. центр “Просвіта”, 2007. – 484 с.

274. Погрібний А. Світовий мовний досвід та українські реалії: Інститут відкритої політики / А. Погрібний. – Київ, “МЕДОБОРИ” (ПП Мошак М.І.), 2003. – 72 с.

275. Подвинцев О.Б. Губернаторы-«варяги» и региональные политические элиты в современной России: условия и тенденции взаимодействия / О.Б. Подвинцев. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.politex.info/content/view/568/30/>.

276. Подписано соглашение о сотрудничестве между Киевской городской администрацией и Московской мэрией // Окно в Украину. – 2000. – №20 (4 лютого). – С. 1.

277. Подписаны договоры о региональном сотрудничестве между Нижним Новгородом и Харьковом, Мурманской обл. и Донецкой обл., Крымом // Окно в Украину. – 2001. – №238 (17 грудня). – С. 1.

278. Подписаны соглашения о сотрудничестве между регионами Украины и России // Окно в Украину. – 2003. – №43 (6 березня). – С. 1.

279. Полищук В. Левочкину удалось зацепиться за Львов / В. Полищук. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gazeta.comments.ua/?art=1323972468>.

280. Політична система для України: історичний досвід і виклики сучасності / О.Г. Аркуша, С.О. Біла, В.Ф. Верстюк та ін.; Гол. ред. В.М. Литвин. – К.: Ніка-Центр, 2008. – 988 с.

281. Політичні механізми взаємодії органів виконавчої влади в умовах домінування партійно-політичного плюралізму / Перегуда Є.В. // Політичний менеджмент. – 2012. – №3(54). – С. 101-110.

282. Політичні партії України / За ред. проф. В.М.Якушика; авторський колектив: О.П.Голобуцький, Т.Г.Криворучко, В.О.Кулик, В.М.Якушик. – К.: Кобза, 1996. –142 с.

283. Політологічний словник: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. М.Ф.Головатого та О.В.Антонюка. – К.: МАУП, 2005. – 792 с.

284. Положение об Администрации Президента Республики Беларусь: Утверждено Указом Президента Республики Беларусь от 23 января 1997 г. №97 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=P39700097&p2={NRPA}>.

285. Полонська-Василенко Н. Історія України. Т.2. Від середини XVII століття до 1923 року. 3-тє вид. / Н. Полонська-Василенко. – К.: Либідь, 1995. – С. 161.

286. Попов Э.А. Русский консерватизм: идеология и социально-политическая практика / Э.А. Попов. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2005. – 234 с.

287. Попов: «Реформирование ЖКХ в Киеве провалилось»

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/rus/newslines/show/popov-reformirovanie-zhkh-v-kieve-provalilos--17082012102100>.

288. Послание Президента белорусскому народу и Национальному собранию [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minsk.gov.by/ru/freepage/other/poslanie_2012/.

289. Послание Президента ВР сквозь призму тенденций социального развития: Точка зрения, факты и комментарии // Інформаційно-аналітичний огляд Фонду «Співдружність» . – 2001. – №12.

290. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 2011 р. №6 «Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках» // Офіційний вісник України. – 2011. – №2. – Ст. 103.

291. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2012 р. №294 «Деякі питання визначення середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності загальнодержавного рівня на 2012-2016 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/294-2012-%D0%BF>.

292. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2012 р. №748 «Про внесення змін до Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/748-2012-%D0%BF>.

293. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2012 р. №201 «Про утворення Національної ради з питань створення та забезпечення функціонування об'єднань співвласників багатоквартирних будинків» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/201-2012-%D0%BF>.

294. Постанова Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. №761 «Про реорганізацію та утворення деяких територіальних органів Міністерства юстиції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/761-2012-%D0%BF>.

295. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. N 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF>.

296. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 304 «Про реорганізацію деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/304-2012-%D0%BF>.

297. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2000 р. №821 «Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/821-2000-%D0%BF>.

298. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 р. №522 «Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, постановами Верховної Ради України, актами і дорученнями Президента України та Кабінету Міністрів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/522-2011-%D0%BF>.

299. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 р. №526 «Про утворення регіональних рад підприємців в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/526-2011-%D0%BF>.

300. Постанова КМУ від 21 березня 2012 р. N 312 «Про затвердження Порядку використання у 2012 році коштів державного фонду регіонального розвитку». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/312-2012-%D0%BF>.

301. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. №1001 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» // Офіційний вісник України. – 2006. – №30. – Ст. 2132.

302. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 1999 р. №1101 «Про примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної, Севастопольської міської, районної, районної у місті Севастополі державної адміністрації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1101-99-%D0%BF>.

303. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. №563 «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF>.

304. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. №583 «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/583-2011-%D0%BF>.

305. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2012 р. №887 «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/887-2012-%D0%BF>.

306. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2010 р. №1203 «Про затвердження Порядку надання Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям і виконавчим органам відповідних місцевих рад середньострокових позик та їх погашення» // Офіційний вісник України. – 2010. – №100. – Ст. 3565; 2011. – №93. – Ст. 3387.

307. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 1999 р. №1374

«Про затвердження Порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1374-99-%D0%BF/ed20110519>.

308. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2012 р. №799 «Про реорганізацію деяких територіальних органів Державної податкової служби» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/799-2012-%D0%BF>.

309. Постанова Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2012 р. №1007 «Про внесення змін у додаток 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. №606» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1007-2012-%D0%BF>.

310. Постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2012 р. № 469 «Про утворення Ради з питань розвитку системи надання соціальних послуг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/469-2012-%D0%BF>.

311. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 липня 2012 р. №656 «Питання державного фонду регіонального розвитку» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/656-2012-%D0%BF>.

312. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. №827 «Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/827-2012-%D0%BF>.

313. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 липня 1993 р. №523 «Питання організації роботи Кабінету Міністрів України» // Зібрання постанов Уряду України. – 1993. – №12. – Ст. 254.

314. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. №1156 «Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1156-2011-%D0%BF>.

315. Постановление Правительства Республики Молдова от 6 ноября 2009 г. №657 «Об утверждении Положения об организации и функционировании Государственной канцелярии, ее структуры и предельной численности». С изменениями и дополнениями. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=332599&lang=2>.

316. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 18 февраля 2011 г. №216 «Об утверждении Программы деятельности Правительства Республики Беларусь на 2011-2015 годы» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.government.by/ru/events_pdp_2011-2015/.

317. ПР не пустить губернаторів на вибори до ВР: «у них інше завдання» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.net/ukr/news/news-464559.html>.

318. Правительство одобрило Концепцию Госпрограммы развития

індустріального (промислового) парку «Свема» // *Окно в Україну*. – 2011. – №173 (16 вересня). – С. 1.

319. Президент Віктор Ющенко ввел перевірки свідень // *Окно в Україну*. – 2006. – №189. – С. 1.

320. Президент закликав місцеву владу займати активну позицію в реалізації реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/22590.html>.

321. Президент затвердив ряд важливих рішень Ради регіонів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/19933.html>.

322. Президент назначил Валерия Пустовойтенко главой Госкомиссии по проверке состояния водоотвода в бассейнах рек и морей // *Окно в Україну*. – 2011. – №22 (3 лютого). – С. 1.

323. Президент издал Указ, согласно которому Госагентству земельных ресурсов переданы полномочия по реализации госполитики в сфере топографо-геодезической и картографической деятельности // *Окно в Україну*. – 2012. – №5 (10 січня). – С. 1.

324. Президент переподчинил Министерству финансов Налоговую, Таможенную службы и Госслужбу финмониторинга // *Окно в Україну*. – 2011. – №68 (12 квітня). – С. 1.

325. Президент утвердил Положение о Госагентстве по управлению госкорпоративными правами и имуществом // *Окно в Україну*. – 2011. – №70 (14 квітня). – С. 1.

326. Президентские программы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.president.gov.by/press28064.html>.

327. Примары требуют повышения зарплат работникам местных властей [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pan.md/news/Primari-trebuyut-povisheniya-zarplat-rabotnikam-mestnih-vlastey/22789>.

328. Приставська О., Ферій Н. Антиукраїнські тенденції мовної політики в Україні / О. Приставська, Н. Ферій. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://visnyk.com.ua/stattya/4570-antiukrayinski-tendentsiyi-movnoyi-politiki-v-ukrayini.html>.

329. Про актуальність концепції governance в контексті політики модернізації / Є.В. Перегуда. // *Релігія, релігійність, філософія та гуманітаристика у сучасному інформаційному просторі: національний та інтернаціональний аспекти: зб. наукових праць / за заг. ред. к.філос.н. Журби М.А.* – Частина II. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В. Даля, 2011. – С. 45-48.

330. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.

331. Про деякі аспекти нової ініціативи «департизації влади» // *Інформаційно-аналітичний огляд «Співдружність»*. – 2000. – №30. – С. 4-7.

332. Про європейський досвід взаємодії органів виконавчої влади / Є.В. Перегуда. // *Політологічний вісник. Зб-к наукових праць*. – К.: «ІНТАС», 2012.

– Вип. 64. – С. 177-189.

333. Проблемы региональной политики в свете съезда Союза лидеров местных и региональных властей // Інформаційно-аналітичний огляд «Співдружність». – 2000. – №28. – С. 12-13.

334. Программа деятельности Правительства Республики Молдова «Европейская интеграция: Свобода, Демократия, Благополучие. 2011-2014» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rusia.mfa.md/img/docs/progd-prm_2011-2014.pdf.

335. Проект Закона Украины «Про внесення змін до Закона України «Про місцеві державні адміністрації» (щодо процедури погодження призначення на посади). Зареєстрований у секторі законопроектів 1 червня 2012 р. під №10551 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43588.

336. Проект Закона Украины «Про засади державної регіональної політики». Зареєстрований у секторі законопроектів ВР 25 червня 2012 р. під №6462-д [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43838.

337. Прокопенко Л.Л. Досвід реформування місцевих органів виконавчої влади в Польщі / Прокопенко Л.Л. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2010_1/10pllvvp.pdf.

338. Раді регіонів слід підвищити свою ефективність - Президент <http://www.president.gov.ua/news/25425.html>.

339. Разрешительную систему необходимо сократить на 90% - Янукович // ИНТЕРФАКС-УКРАИНА. – 2011. – 16 лютого.

340. Распопов Н.П. Социально-политическая стабильность региона – стабильность РФ / Н.П. Распопов. //Полис. – 1999. – №3.

341. Регіональний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» в Одеській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gue.odessa.gov.ua/Main.aspx?sect=Page&IDPage=25094&id=106>.

342. Регіональний портрет України / Юлія Тищенко (заг.ред.), С.А. Горобчишина (уклад.). — К.: УНЦПД, 2003. — 335с.

343. Регульський Є. Реформа місцевого самоврядування в Польщі очима очевидця / Регульський Є. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/sites/default/files/files/login68.pdf>.

344. Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід: Монографія / Кресіна І.О., Береза А.В., Вітман К.М., Дівак В.В., Іжа М.М., Коваленко А.А., Кучабський О.Г., Лойко Л.І., Матвієнко А.С., Перегуда Є.В., Стойко О.М., Явір В.А. / За ред. І.О. Кресіної. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Логос, 2011. – 400 с.

345. Рибалка С.В. Політичне реформування на рівні місцевих спільнот / С.В. Рибалка. // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. –

К.: Український центр політичного менеджменту, 2010. – Вип.19.

346. Римаренко С.Ю. Регіоналізм та регіоналізація. Питання типології / С.Ю. Римаренко. // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України. – К., 2008. – Вип. 40.

347. Рішення Ради регіонів щодо реформи державної влади в Україні та підготовки і прийняття Державного бюджету України на 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/19019.html>.

348. Рішення Ради регіонів щодо Реформи регіонального розвитку в 2011 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/19286.html>.

349. Розвиток політичних механізмів взаємодії центральних органів виконавчої влади у 1994-2004 рр. / Є.В. Перегуда. // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 56. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. – С. 590-595.

350. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2012 р. №540-р «Про утворення територіальних органів Державної служби з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/540-2012-%D1%80>.

351. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. №567-р «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/567-2012-%D1%80>.

352. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2012 р. №690-р «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку конкуренції на 2013—2023 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/690-2012-%D1%80>.

353. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2009 р. №1456-р Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1456-2009-%D1%80>.

354. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 вересня 2011 р. №896-р «Про затвердження плану заходів щодо стимулювання міжрегіональної співпраці, кооперації та інтеграції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/896-2011-%D1%80>.

355. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2011 р. №818-р «Про внесення змін у додаток 2 до розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2002 р. №685» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/818-2011-%D1%80>.

356. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 червня 2012 р. №411-р «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/411-2012-%D1%80>.

357. Розпорядження Луганської обласної державної адміністрації від 14

травня 2012 р. №525 «Про утворення регіональної ради з питань створення та забезпечення функціонування об'єднань співвласників багатоквартирних будинків» http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/LU120078.html.

358. Розпорядження Президента України від 15 лютого 2011 р. №71 «Про вивчення стану виконання у 2011 році актів і доручень Президента України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71/2011-%D1%80%D0%BF>.

359. Розпорядження Президента України від 6 березня 1992 р. №37/92-рп «Про затвердження Положення про Державну думу України, матеріальне забезпечення Державних радників України, фонд заробітної плати та чисельність апарату Державних радників України» // *Голос України*. – 1992. – №45 (12 березня).

360. Розпорядження Президента України від 8 вересня 2011 р. №276/2011-рп «Про внесення змін до Розпорядження Президента України від 15 лютого 2011 року №71» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276/2011-%D1%80%D0%BF>.

361. Розпорядження Президента України від 9 вересня 2011 р. №277/2011-рп «Про деякі питання щодо реалізації заходів, пов'язаних з оптимізацією системи центральних та місцевих органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/277/2011-%D1%80%D0%BF>.

362. Романова В.В. Трансформація політичного режиму в Україні на регіональному та субрегіональному рівні: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Миколаївський держ. гуманітарний ун-т ім. Петра Могили — Миколаїв, 2009. — 16с.

363. Романовский И.Ф. Современные политические партии Беларуси: генезис, динамика развития, проблемы / И.Ф. Романовский // *Праці гістарычнага факультэта БДУ: навук. зб. Вып. 2 / Рэдкал. У. К. Коршук (адк. рэд.) [і інш.] – Мн: БДУ, 2007. – С. 185-188.*

364. Романюк А. Соціально-політичний поділ в Україні на територіальній (регіональній) основі / А. Романюк, Ю. Сокирко. // *Від соборності до незалежності: стан та динаміка інтеграції українського суспільства у контексті європейських процесів*. – Львів: ЦПД, 2009. – 140 с.

365. Романюк О. *Вибори 2002 – поразка правлячої еліти?* / О. Романюк. // *Нова політика*. – К., 2002. – №2. – С. 2-4.

366. Руткевич А. *Что такое консерватизм?* / А. Руткевич. – М.: Университетская книга, 1999. – 223 с. 5. Рух добровольців “Простір свободи” Український Крим [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dobrovol.org/project/4/>.

367. Рябчун Ю. *Проект местного значения* / Ю. Рябчун [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kommersant.ua/doc/1923211>

368. Савойська С. *Вирішення державною владою мовно-освітніх проблем на регіональному рівні* / С.В. Савойська. // *Матеріали 1-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції “Державна політика щодо*

місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи” Херсонського національного технічного у-ту. – 7-9 жовтня 2010. – С.116-118.

369. Савойська С. Мовно-політичний сепаратизм як фактор дестабілізації національної єдності українського суспільства в умовах пострадянської трансформації. – К.: Вид. центр Просвіта, 2011. – 408 с.

370. Савойська С. Наукове кредо Володимира Панібудьласки у новітніх парадигмах історично-політичного простору: Монографія / С. Савойська. – К.: Вид. центр “Просвіта”, 2012. – 384 с.

371. Савойська С. Об’єднавчий потенціал української мови як державної / С.В. Савойська. // Віче. – К., липень 2008. – № 13-14. – С.63-66. – серпень. – С.33-35.

372. Савойська С. Політико-ідеологічне протистояння як головний фактор виникнення мовно-політичного сепаратизму / С.В. Савойська. // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К.: “Український центр політичного менеджменту”, 2009. – Вип.18. – С.248-263.

373. Савойська С. Українська мова як державна: освіта, політика: Монографія / С.В.Савойська, В.Ф.Панібудьласка, А.М.Тугай; За ред. С.В.Савойської. – К.: Вища шк., 2009. – 319 с.

374. Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування / С.Є. Саханенко. — О.: ОФ УАДУ, 2001. — 380 с.

375. Сашук М. За Вилкулом присмотрит человек Яцубы / М. Сашук. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://politics.comments.ua/2012/10/03/363391/vilkulom-prismotrit-chelovek.html>. Халилов Р. Губернаторов оставляют без «своих» силовиков [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.comments.ua/?art=1326353805>.

376. "Свобода" зовёт Львов на войну // Сегодня. – 31 травня 2011. – С.3.

377. «Царь велит своим боярам...»: Інтерв’ю міністра юстиції О. Лавриновича газеті «Дзеркало тижня» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zn.ua/newspaper/articles/61671#article>.

378. Сейнтсбері Д. Що таке торізм? / Д. Сейнтсбері. // Консерватизм: Антологія. 2-ге вид. / Упоряд. О. Проценко, В. Лісовий. – К.: ВД „Простір”, „Смолоскип”, 2008. – С. 3-4.

379. Семененко І. Групи інтересів у Європейському Союзі: регіональний аспект / І. Семененко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ji.lviv.ua/n23texts/semenenko.htm.

380. Сергиенко І. Бродский снова играет в оппозиционера / И. Сергиенко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.comments.ua/?art=1305186893>.

381. Сергиенко І. У Балогі отбирают Ужгород / И. Сергиенко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.comments.ua/?art=1319702225>.

382. Сидоренко С. Реформы любят счет / С. Сидоренко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kommersant.ua/doc/1852022>.

383. Смолій В.А. Українська державна ідея XVII – XVIII століть: проблеми формування, еволюції, реалізації / В.А. Смолій, В.С. Степанков. – К.: „Альтернативи”, 1997. – С. 290.
384. Согрин В.В. Этапы американского консерватизма / В.В. Согрин // Новая и Новейшая история. – №5. – М., 1991. – 51 с.
385. Статут про державний устрій, права і польності Української Народної Республіки (Конституція УНР) // Конституції і конституційні акти України... – С. 40-48.
386. Стойка А.В. Механізми ефективної взаємодії органів державної влади і громадських об'єднань на регіональному рівні: Автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / Донецький держ. ун-т управління. — Донецьк, 2006. — 19 с.
387. Стріха М. Українська мова вимиватиметься з усіх сфер життя. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.radiosvoboda.org.
388. Строительную реформу в Украине блокируют местные власти – эксперты // ИНТЕРФАКС-УКРАИНА. – 2011. – 21 березня.
389. Сумщина та Івано-Франківщина підписали угоду про співпрацю [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245353633&cat_id=244277216.
390. Сытник Т. Бюджетный кодекс упорядочит систему бюджетных отношений / Сытник Т. // Комментарии. – 2001. – №278. – С. 8-10.
391. Танчук Н.В. Концепції державної регіональної політики: політичний та теоретичний дискурс / Танчук Н.В. // Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць / Гол. ред. В.М. Вашкевич. – К.: ВІР УАН, 2010. – Випуск 40. – С. 367-376.
392. Татаренко Т.М. Регіональний фактор у політичному житті України (політико-правові аспекти): Монографія / Т.М. Татаренко. – Луганськ: Вид-во СПУ ім. В. Даля, 2005. – 416 с.
393. Токар Л. Українознавство і проблеми консолідації українського народу/Збірник наукових праць науково-дослідного інституту українознавства / Л. Токар. – К.: Поліграфічний центр Фоліант, 2007. – Т.ХVIII. – 628 с.
394. Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика. Учебник / Р.Ф. Туровский [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politex.info/content/view/443/30/>.
395. Туровский Р.Ф. Практики назначения губернаторов: инерция и радикализм в политике центра / Р.Ф. Туровский // Полития. – 2009. – №2 (53). – С. 72-89.
396. Туровский Р.Ф. Сравнительный анализ тенденций регионального развития России и Украины / Р.Ф. Туровский. // Полис. – 1999. – №6. – С.49-61.
397. Тягушева О.Г. Развитие механизмов державно-громадського управління регіональною системою освіти: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.02 / О. Г. Тягушева; Класичний приватний ун-т. —

Запоріжжя, 2009. — 20 с.

398. У регионов Грузии, Шида Картли и Самцхе-Джавахети – новые губернаторы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://newsgeorgia.ru/politics/20120710/215092804.html>.

399. Удовенко Г. Мовна політика України на сучасному етапі [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://visnyk.com.ua/stattya/4564-movna-politika-ukrayini-na-suchasnomu-etapi.html>.

400. Удовенко П. Ефективність впливу недержавних громадських організацій (НДО) на формування та впровадження регіональної партійної політики / П. Удовенко, А. Зельницький [Електронний ресурс]. – Режим доступа: a-lex.km.ua/ngo/NGO.doc.

401. Указ Президента від 5 травня 2011 р. №547/2011 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/547/2011>.

402. Указ Президента Республики Беларусь от 12 июня 2006 г. №384 «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006 – 2010 годы» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2006. – №92. – 1/7667.

403. Указ Президента Республики Беларусь от 18 июля 2001 г. №399 «Об утверждении Концепции государственной кадровой политики Республики Беларусь». С изменениями и дополнениями, внесенными Указом от 12 ноября 2003 г. №509 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby09/sbor52/text52138.htm>.

404. Указ Президента Республики Беларусь от 4 июля 2012 г. №294 «О порядке распоряжения государственным имуществом» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: president.gov.by/press138466.html.

405. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. №849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2000/05/14/okruga-dok-site-dok.html>.

406. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. №824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/oficial/doc/ukazi/824-03.shtm>.

407. Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 р. №803 «Об утверждении Основных положений региональной политики в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – №23. – Ст. 2756.

408. Указ Президента Российской Федерации от 5 февраля 1993 г. №186 (ред. от 17 января 1995 г.) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в субъекте Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=12491>.

409. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2004/03/11/federel-dok.html>.

410. Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. №45 «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.

411. Указ Президента України від 12 травня 1993 р. №168/93 «Про внесення доповнень і змін до пункту 6 Положення про місцеву державну адміністрацію» // Урядовий кур'єр. – 1993. – №70 (15 травня).

412. Указ Президента України від 13 грудня 1991 р. №6/91 «Про Адміністрацію Президента України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=6%2F91>.

413. Указ Президента України від 14 квітня 1992 р. №252/92 «Про Положення про місцеву державну адміністрацію» // Голос України. – 1992. – №79 (30 квітня).

414. Указ Президента України від 16 червня 1993 р. 215/93 «Про невідкладні заходи щодо стабілізації економічної та політичної ситуації в країні» // Голос України. – 1993. – №113 (18 червня).

415. Указ Президента України від 19 листопада 1992 р. №569/92 «Про внесення змін і доповнень до Положення про місцеву державну адміністрацію» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/569/92>.

416. Указ Президента України від 20 липня 2012 р. №453/2012 «Про План заходів щодо реалізації у 2012 році положень Стратегії державної кадрової політики на 2012 - 2020 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/453/2012>.

417. Указ Президента України від 21 серпня 1995 р. №760 «Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію» //Урядовий кур'єр. – 1995. – №127-128. – С.9-12.

418. Указ Президента України від 21 червня 1993 р. №223/93 «Про зупинення дії Указу Президента України від 16 червня 1993 року №215 «Про невідкладні заходи щодо стабілізації економічної та політичної ситуації в Україні» // Урядовий кур'єр. – 1993. – №92 (22 червня).

419. Указ Президента України від 24 липня 1995 р. №640/95 «Про обласні, Київську та Севастопольську міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації» //Урядовий кур'єр. – 1995. – №111-112. – С.9.

420. Указ Президента України від 25 лютого 1992 р. №98/92 «Про зміни в системі центральних органів державної виконавчої влади України» // Голос України. – 1992. – №34 (26 лютого).

421. Указ Президента України від 25 січня 2001 р. №50/2001 «Про

Положення про Національну Раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування” //Офіційний вісник України. – 2001. – №5. – Ст.173.

422. Указ Президента України від 25 травня 2001 р. №341/2001 «Про Концепцію державної регіональної політики» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>.

423. Указ Президента України від 26 листопада 1993 р. №560/93 «Про делегування Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій та Луганській обласним державним адміністраціям повноважень щодо управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності» // Урядовий кур'єр. – 1993. – №172 (30 листопада).

424. Указ Президента України від 28 жовтня 1992 р. №547/92 «Про внесення змін до Положення про місцеву державну адміністрацію» // Урядовий кур'єр. – 1992. – №50-51 (6 листопада).

425. Указ Президента України від 30 березня 2012 р. №237/2012 «Деякі питання діяльності Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/237/2012>.

426. Указ Президента України від 30 грудня 1995 р. №1194/95 «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад» // Урядовий кур'єр. – 1996. – №3-4. – С.11.

427. Указ Президента України від 31 травня 2011 р. №633/2011 «Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/633/2011>.

428. Указ Президента України від 31 травня 2011 р. №634/2011 «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України». Із змінами і доповненнями, внесеними Указами Президента України від 22 лютого 2012 р. №134/2012, від 30 березня 2012 р. №237/2012, від 19 червня 2012 р. №405/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=167021&cat_id=32819.

429. Указ Президента України від 5 квітня 2011 р. №352/2011 «Деякі питання Адміністрації Президента України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/352/2011>.

430. Указ Президента України від 6 серпня 1994 р. №430/94 «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» //Урядовий кур'єр. – 1994. – №124-125. – С.2.

431. Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. №1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів державної влади» // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – №32. – Ст. 1026.

432. Указ Президента України від 9 квітня 2010 р. №533 «Про Раду регіонів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/533/2010>.

433. Укладено угоду про співпрацю між Держінвестпроектом та чернівецькою владою [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245166040&cat_id=244277216.

434. Україна і ЄС підписали угоду про допомогу Криму [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.net/ukr/news/news-435744.html>.

435. Українська еліта у світовому часопросторі / Кононенко П.П., Кононенко Т.П. – К.: Т-во “Знання” України, 2007. – 592 с.

436. Укрморррчінспекція налагоджує діалог з місцевими органами влади – для комплексного вирішення питань безпеки судноплавства на місцях [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mtu.gov.ua/uk/news/27952.html>

437. Уряд схвалив Концепцію реформування державної політики в інноваційній сфері [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245573193&cat_id=244276429.

438. Утвержден Порядок осуществления местных заимствований // Окно в Украину. – 2011. – №33 (18 лютого). – С. 1.

439. Утвержден порядок предоставления господдержки осуществлению государственно-частного партнерства // Окно в Украину. – 2011. – №53 (22 березня). – С. 1.

440. Уткін О. До громадянської злагоди через етнічний плюралізм / О. Уткін. // Віче. – 2000. – №4. – С.22-39.

441. Федеральный закон от 2 мая 2012 г. №40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=129119>.

442. Федеральный Закон от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (редакция, действующая с 1 июля 2012 года). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://docs.kodeks.ru/document/901744603>.

443. Федеральный конституционный Закон от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitution.garant.ru/act/government/12106440/>.

444. Федосов П.А. Перспективы российского федерализма: федеральные округа, региональные политические режимы, муниципалитеты / П.А. Федосов, С.Д. Валентей, В.Д. Соловей, В.Я. Любовный. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://elibrary.ru/item.asp?id=5078603>.

445. Фуртатов В. Аналіз сучасного стану проблеми централізації і децентралізації влади в контексті реформи політичної системи України / В. Фуртатов, С. Тимофеев. // Сучасна українська політика: політики і політологи про неї. – Київ; Миколаїв, 2009. – Вип. 15.

446. Халилов Р. «Бело-голубых» разделят на «белых» и «голубых» / Р. Халилов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.comments.ua/?art=1302165240>.

447. Харитончук М.В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління: Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.04 / НАН України; Інститут світової економіки і міжнародних відносин — К., 2000. — 17 с.

448. Харьковская и Белгородская области подписали договор о создании украинско-российского еврорегиона «Слобожанщина» // Окно в Украину. – 2003. – №209 (10 листопада). – С. 1.

449. Царь велит своим боярам...»: Інтерв'ю міністра юстиції О. Лавриновича газеті «Дзеркало тижня» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zn.ua/newspaper/articles/61671#article>.

450. Чебаненко С. Политические партии Украины. Политические партии Луганщины. – Луганск, 1997. – 248 с.

451. Черкаська влада підписала угоду про співпрацю з Державним фондом сприяння місцевому самоврядуванню [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245107998&cat_id=244277216.

452. Чернавский М.Ю. К проблеме возникновения идеологий либерализма и консерватизма / М.Ю. Чернавский. // Гуманитарные науки: проблемы и решения. Выпуск V. – СПб: Изд-во «Нестор», 2007. – С. 67-78.

453. Черненко В. Украина – выход из лабиринта / В. Черненко. – К.: «Саммит-Книга», 2010. – 360 с.

454. Черниговская облгосадминистрация и Allied Boston Bank (США) подписали протокол о намерениях по инвестированию экономики области // Окно в Украину. – 2001. – №117 (26 червня). – С. 2.

455. Шаповалова Н. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати / Н. Шаповалова, І. Пресняков. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page3636.html>.

456. Швед В. Концептуальні підходи політичних партій та об'єднань до проблем етнополітики Української держави / В. Швед. // Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (10-11 листопада 1994) «Регіональна політика України: концептуальні засади, історія, перспективи». – К.: Інститут національних відносин і політології НАН України, 1995. – 357 с.

457. Шевель І. Базові соціологічні дослідження виборчих кампаній / І. Шевель. // Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї / Редколегія: М. Михальченко, В. Андрущенко, Ф. Рудич. – Київ, 2000. – С. 270-280.

458. Шибалов Е. КПД вертикали – 18,3% / Е. Шибалов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zn.ua/POLITICS/kpd_vertikali__18,3__99300.html.
459. Шибалов Е. Мануал к бюджету, или Маленький шажок навстречу / Е. Шибалов // Зеркало недели. – 2010. – №24 (26 червня). – С. 4.
460. Школи в Одесі стали двомовними / 07.06.2011. – Режим доступу http://vidido.ua/index.php/pogliad/article/shkoli_v_odesi_stali_dvomovnimi/.
461. Штайнер Ю. Європейська демократія і федералізм / Ю. Штайнер [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ji.lviv.ua/n23texts/steiner.htm.
462. Щокін Г.В. Сучасний український консерватизм: Статті. Доповіді. Інтерв'ю / Г.В. Щокін. – К.: МАУП, 2006. – 376 с.
463. Эволюция консерватизма: европейская традиция и русский опыт. – Режим доступу: www.conservatism.ssu.ru.
464. Янукович прокомментировал идею федерализации Украины [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://korrespondent.net/ukraine/politics/1083720>.
465. Fitch: рейтинги местных органов власти сдерживаются институциональной средой [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economics.unian.net/rus/detail/86162>.
466. Constitution de la IVe République [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://fr.wikisource.org/wiki/Constitution_du_27_octobre_1946.
467. Hirschman A.O. Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations, and States / Albert O. Hirschman. – Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1970. – P. 22-35.
468. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. // Dziennik Ustaw. – 1997. – №78. – Poz. 483.
469. Kristol I. Neoconservatism: The Autobiography of an Idea / I. Kristol. – New York: The Free Press, 2005. – 493 pp.
470. La Constitution du 4 octobre 1958 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html#titre12>.
471. Loi constitutionnelle №2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République // Journal Officiel de la République Française №75 du 29 mars 2003. – P. 5568.
472. Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1935. – №30. – Poz. 227.
473. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. // Dziennik Ustaw. – 2001. – №142. – Poz. 1591.
474. Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. // Dziennik Ustaw. – 1998. – №91. – Poz. 578.
475. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. // Dziennik Ustaw. – 1998. – №91. – Poz. 576.
476. Ustawa o wojewódzie i administracji rządowej w województwie z dnia

23 stycznia 2009 r. // Dziennik Ustaw. – 2009. – №31. – Poz. 206.

477. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej // Dziennik Ustaw. – 1921. - №44. – Poz. 267.

478. Constitutional/Political Reform Process in Georgia, in Armenia and Azerbaijan: Political Elite and Voices of the People. – Tbilisi: International Institute for Democracy and Electoral Assistance; Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development, 2005. – 198 p.