

УДК 316.34  
КТП  
№ Держреєстраційний 0113U002291  
Інв. №

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
Київський національний університет будівництва і архітектури  
(КНУБА)  
Кафедра політичних наук

03680, м. Київ, Повітрофлотський пр., 31, тел. (045)248-30-40, 241-55-53,  
факс. (045)248-30-49, e-mail: ismksei@kdtuba.kiev.ua

ЗАТВЕРДЖЕНО  
Ректор Київського національного  
університету будівництва і архітектури  
д-р екон. наук, проф.  
\_\_\_\_\_ Куліков П.М.  
„\_\_\_” \_\_\_\_\_ 2014 р.

ЗВІТ  
ПРО НАУКОВО-ДОСЛІДНУ РОБОТУ  
**Взаємодія центральних та місцевих органів державної влади як чинник  
модернізації держави та суспільства.**

(4ДБ-2013)  
(заключний)

Начальник НДЧ

Н. В. Федорова

Науковий керівник, д.п.н., доц.

Є. В. Перегуда

Результати роботи розглянуто Науково-технічною радою КНУБА,  
протокол №\_\_\_ від \_\_\_ грудня 2014 р.

Київ-2014

## СПИСОК АВТОРІВ

### **Керівник НДР,**

д.п.н., доцент

Є.В.Перегида

(Реферат, вступ, висновки, розділи)

### **Старший науковий співробітник,**

к.і.н., доцент

С.В. Савойська

(Реферат, вступ, висновки, розділи)

### **Молодший науковий співробітник**

В.О. Головатюк

(Реферат, вступ, висновки, розділи)

### **Технік**

Н.М. Данилевська

(Оформлення документації)

### **Спеціаліст,**

що відповідає за нормоконтроль

В.М. Семенов

## РЕФЕРАТ

Загострення кризових явищ в фінансово-економічній, соціальній та політичній сферах суспільного життя України свідчить про актуальність модернізації держави та суспільства. Політика модернізації є передумовою виживання України в сучасному глобалізованому світі.

Специфіка України підвищує актуальність однієї зі складових політики модернізації – регіональної політики. Успіх модернізації пов'язаний, зокрема, з реалізацією інноваційних проектів в різних сферах життя регіонів. Водночас регіональна мозаїка України тривалий час ускладнювала реалізацію політики модернізації через наявний соціокультурний розкол країни.

Враховуючи вищесказане, дослідження регіональної політики актуальне в контексті політики модернізації. Одним з чинників формування та реалізації регіональної політики, політичних процесів в самих регіонах є взаємодія центральних та місцевих органів державної влади. Адже, з одного боку, політика модернізації держави та суспільства формується насамперед центральними органами державної влади, але реалізується вона значною мірою через діяльність місцевих органів влади. З іншого боку, саме формування ефективної регіональної політики, а відтак і політики модернізації, неможливе без забезпечення зворотніх інформаційних процесів.

Політичний аспект взаємодії центральних та місцевих органів влади пов'язаний не лише з тим, що вона впливає на ефективність модернізації держави та суспільства, а й з тим, що на формування та діяльність самих цих органів пріоритетний вплив здійснюють суб'єкти політичної дії – політичні партії, громадські організації, окремі політичні та громадські діячі.

Таким чином, розвиток взаємодії між центральними та місцевими органами державної влади як чинник модернізації держави та суспільства є актуальною політологічною проблемою.

Різні аспекти цієї проблеми досліджувались у вітчизняній та світовій науці. Зокрема, проблематика модернізації вивчалася Е. Гідденсом,

В. Горбатенком, Ш. Ейзенштадтом, Р. Інглехартом, О. Новаковою, В. Федотовою, С. Хантінгтоном та іншими дослідниками. Різні аспекти регіоналізму досліджувались в працях В. Гельмана, Р. Даля, І. Кресіної, І. Кураса, Т. Татаренко, С. Римаренко, С. Роккана, Р. Туровського тощо. Численні роботи присвячені діяльності органів державної влади, партій, груп тиску в українській політиці. Водночас сьогодні відсутні комплексні наукові праці, в яких аналізувалася б взаємодія центральних та місцевих органів державної влади як чинник модернізації держави та суспільства.

Об'єктом цього дослідження є політика модернізації, спрямована, зокрема, на творення конкурентоспроможної держави, гуманізацію суспільного розвитку, запровадження прогресивної його моделі, предметом – особливості взаємодії центральних та місцевих органів державної влади як чинника політики модернізації.

Мета дослідження – створення концепції взаємодії центральних та місцевих органів державної влади як чинника модернізації держави та суспільства, розробка рекомендацій щодо її оптимізації.

Дана робота продовжує дослідження, які здійснювались авторами в попередні роки, зокрема, при виконанні бюджетних науково-дослідних робіт. На першому етапі виконання НДР було проаналізовано історіографію проблеми, теоретичні підходи до її вирішення. Зокрема, було досліджено особливості вивчення політичних інститутів з позицій різних напрямів неоінституціоналізму. В рамках розробки методологічного інструментарію дослідження було концептуалізовано особливості модернізації соціокультурно розколотого суспільства. З залученням низки теорій, не лише політологічних, а й з інших, зокрема теорії дисипативних структур І. Пригожина, було удосконалено поняття механізмів взаємодії органів виконавчої та в цілому державної влади. Було доопрацьовано історичні чинники, які визначили траєкторію інституційного розвитку України в часи державної незалежності, зокрема, доповнено уявлення про взаємодію центральних та місцевих органів влади в радянський період. Було розроблено концепцію політико-юридичних

компромісів, які визначили траєкторію розвитку моделі влади в Україні, концептуалізовано особливості переходу від етапу неоліберальних до етапу інституційних реформ. Окрему увагу в контексті вивчення взаємодії центральних та місцевих органів державної влади було приділено концептуалізації мовної політики як специфічного явища державної політики.

На другому етапі було завершено формування цілісної концепції взаємодії центральних та місцевих органів державної влади, зокрема доопрацьовано питання взаємодії в процесі становлення виконавчої та законодавчої гілок влади, розроблено рекомендації щодо її вдосконалення. Враховуючи актуальні особливості суспільно-політичного розвитку України, було виявлено інституційні чинники гострої суспільно-політичної кризи, проаналізовано роль виборчої системи як чинника збереження політичної демократії. З урахуванням специфіки КНУБА було здійснено кореляційний аналіз розвитку політичного режиму, просторового розвитку населених пунктів та розвитку будівельного комплексу.

Матеріали НДР були використані при написанні трьох дисертацій на здобуття наукових ступенів докторів політичних та доктора історичних наук, 2 монографій, 21 статті та тез у виданнях, які індексуються наукометричними базами даних, 21 статті у фахових виданнях України, статтях та тезах в інших вітчизняних та закордонних наукових виданнях.

У урахуванням здобутків авторів, матеріали НДР були застосовані у навчальному процесі, зокрема, при оновленні лекційного курсу з політології, який був доповнений темами „Регіональна політика”, „Політика в сфері будівництва та архітектури” тощо. Було видано два навчальні посібники з грифом Міністерства освіти і науки України.

Отримані наукові результати були використані низкою наукових закладів (Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАПрН України), аналітичних структур (Аналітичний центр „Бюро економічних та соціальних досліджень”), господарюючих суб’єктів (ТОВ „Київінвестпроект”) тощо.

Колектив авторів співпрацював з міжнародними науковими та освітніми структурами. Зокрема, спільно з кафедрою політичної науки, публічної адміністрації та неурядового управління Університету Тенесі Chattanooga було здійснено доповідь на XXIII Конгресі Міжнародної асоціації політичної науки у Монреалі, опубліковано статтю у провідному фаховому журналі *Communist and Postcommunist Studies* та розпочато підготовку нової доповіді на наступний конгрес у 2016 р.

**Ключові слова:** модернізація, соціокультурно розколоте суспільство, неоінституціоналізм, взаємодія, механізми взаємодії, регіон, регіональна політика, державна влада, виконавча влада, законодавча влада, місцеве самоврядування, політичні партії, громадські організації, мовно-комунікативна політика, дискурс, діалог.

## ЗМІСТ

<b>РЕФЕРАТ</b> .....	3
<b>ЗМІСТ</b> .....	7
<b>ВСТУП</b> .....	9
<b>РОЗДІЛ 1. Теоретико-методологічні засади дослідження взаємодії центральних та місцевих органів державної влади в Україні</b> .....	15
1.1. Основні напрями дослідження виконавчої влади України та взаємодії її органів.....	15
1.2. Розвиток політичних інститутів у контексті здобутків неоінституціоналізму.....	30
1.3. Особливості дослідження політики за умов суспільно-політичної модернізації органів виконавчої влади.....	45
1.4. Механізми взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади.....	57
1.5. Ідейно-теоретичний потенціал мовної політики: наукові підходи і напрями осмислення. ....	63
<b>РОЗДІЛ 2. Становлення взаємодії центральних та місцевих органів державної влади: історичний аспект</b> .....	87
2.1. Взаємодія в системі влади радянської України.....	87
2.2. Історична еволюція взаємодії центральних та місцевих органів влади у сфері мовної політики.....	108
<b>РОЗДІЛ 3. Механізми взаємодії у системі органів державної влади</b> .....	115
3.1. Розвиток взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади України.....	115
3.2. Особливості інституціоналізації взаємодії у законодавчій гілці державної влади.....	158
3.3. Представницький та комунікаційний потенціал виборчої системи.....	174
<b>РОЗДІЛ 4. Формування та розвиток громадянського суспільства в Україні</b> ...179	179

4.1. Взаємодія політичних сил як фактор формування національних політичних стратегій.....	179
4.2. Євромайдан: аналіз інституційних чинників.....	187
4.3. Особливості пробудження громадянського суспільства на Сході України у контексті сучасної кризи.....	195
<b>РОЗДІЛ 5. Комунікативний аспект мовної політики центральної та місцевої влади в Україні.....</b>	<b>210</b>
5.1. Комунікативна сутність і наслідки мовної політики центральних та місцевих органів влади.....	210
5.2. Мовна політика консенсусу як умова забезпечення ефективної роботи центральної і місцевої влади, цілісності і соборності Української держави.....	223
5.3. Мовне питання у контексті політичної кризи.....	234
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>242</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....</b>	<b>252</b>
<b>ДОДАТОК 1. Проект Концепції взаємодії центральних та місцевих органів державної влади в контексті державної регіональної політики.....</b>	<b>318</b>



## ВСТУП

Розвиток України в сучасний період свідчить про актуалізацію проблеми взаємодії центральної та місцевої державної влади. Передумовою модернізації суспільства і держави є консенсус влади на усіх її рівнях, оскільки для реалізації політики в нових умовах необхідні кумулятивні зусилля різних соціальних груп та спільнот.

Політика модернізації держави та суспільства формується насамперед центральними органами державної влади, але реалізується вона значною мірою через діяльність місцевих органів влади. З іншого боку, саме формування ефективної регіональної політики, а відтак і політики модернізації, неможливе без забезпечення зворотніх інформаційних процесів.

Політичний аспект взаємодії центральних та місцевих органів влади пов'язаний не лише з тим, що вона впливає на ефективність модернізації держави та суспільства, а й з тим, що на формування та діяльність самих цих органів пріоритетний вплив здійснюють суб'єкти політичної дії – політичні партії, громадські організації, окремі політичні та громадські діячі.

*Об'єктом* дослідження є політика модернізації, спрямована, зокрема, на творення конкурентоспроможної держави, гуманізацію суспільного розвитку, запровадження прогресивної його моделі.

*Предметом* дослідження є особливості взаємодії центральних та місцевих органів державної влади як чинник політики модернізації.

**Мета** дослідження – створення концепції взаємодії центральних та місцевих органів державної влади як чинника модернізації держави та суспільства, розробка рекомендацій щодо її оптимізації. Досягнення мети вимагало розв'язати такі **завдання**:

- уточнити особливості модернізації в сучасних умовах. Було проаналізовано існуючі у науці підходи до модернізації, досвід інших країн, визначені особливості модернізації українського суспільства, її цілі та засоби,

підходи різних політичних сил до політики модернізації, роль держави у цьому процесі;

- систематизувати підходи до вивчення взаємодії органів державної влади різних рівнів, розробити власний теоретико-методологічний інструментарій дослідження, класифікувати моделі взаємодії;

- доопрацювати тенденції історичного розвитку механізмів взаємодії центральних та місцевих органів державної влади, зокрема, у радянський період, тенденції еволюції форм державного правління та державного устрою за часи незалежності України;

- проаналізувати сучасний інституційний дизайн системи органів державної влади, уточнити коло суб'єктів взаємодії центральних та місцевих органів влади, вивчити нормативно-правову базу їх взаємодії, здійснити класифікацію їх функцій;

- вивчити особливості взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади України, а також специфіку інституціоналізації законодавчої гілки влади в умовах становлення державної незалежності та проведення демократичних реформ;

- систематизувати інтереси політичних сил, громадських організацій в контексті взаємодії центральних та місцевих органів державної влади, напрями їх впливу на інституційний дизайн влади, на розробку та здійснення політики модернізації, дослідити роль мовної політики у цьому процесі;

- дослідити мовно-комунікативну політику центральних та місцевих органів державної влади як цілісне політико-кратологічне явище та специфічну область державної політики, виявити її витoki, соціальні підвалини, чинники формування, специфіку розвитку та функціонування у контексті діючих в Україні областей державної політики;

- розробити рекомендації щодо вдосконалення системи взаємодії центральних та місцевих органів державної влади, оптимізації їх функцій, приведення їх діяльності у відповідність з принципами демократії, щодо

проведення адміністративно-територіальної реформи, реорганізації місцевих органів виконавчої влади.

**Методи дослідження.** Основними методологічними принципами дослідження взаємодії центральних та місцевих органів державної влади були загальнонаукові принципи об'єктивності, історизму. Використовувались такі загальнонаукові дослідницькі методи як метод наукової абстракції, аналогій, системний, аналізу та синтезу, поєднання історичного та логічного аналізу, моделювання, прогнозування.

Значну роль відіграли міждисциплінарні методи, зокрема нормативно-ціннісний (з урахуванням ідей М. Вебера, Ю. Левенця, М. Юрія та ін.), соціологічний, синергетичний. Так, використання концепції дисипативних структур дозволило виокремити й структурно-функціональний, й процесуальний виміри механізмів взаємодії органів влади.

До конкретно-наукових підходів, які використовувались авторами, слід віднести, зокрема, структурно-функціональний підхід, в межах якого політичну систему розуміють як сукупність інтегрованих функціональних елементів, яка прагне стабільності на основі вибору цінностей.

Також важливу роль відіграв неоінституціоналістський підхід, прихильники якого розуміють політичні інститути як рамкові обмеження взаємодії індивідів та соціальних груп. Використання неоінституціоналізму дало змогу створити концепцію взаємодії центральних та місцевих органів державної влади, яка є як логічно стрункою, так і операціональною. Особливу роль відіграли інституціоналізм раціонального вибору (інститути є водночас інструментами та обмежувачами реалізації цілей акторів), та історичний неоінституціоналізм (ключовими поняттями є „стежка залежності” та „критичні моменти”, в які відбувається зміна інституційної структури).

Крім того, до теоретичних засад дослідження були покладені ідеї та концепції інших авторів, серед них концепції модернізації та постмодернізації, регіональної ідентичності, маніпулятивної демократії.

Були реалізовані також концепції, які автори висували раніше та які пройшли апробацію – щодо бюрократичної консолідації влади, циклічності розвитку адміністративно-територіального устрою тощо. Концепція національної єдності в умовах етносоціального плюралізму знайшла втілення в ході дослідження мовно-комунікативної політики.

Ескалація кризових подій в Україні в ході виконання НДР актуалізувало нові аспекти її предмета та методологічної бази. Вивчаючи питання взаємодії держави та громадянського суспільства, ефективності виборчої системи в умовах кризи, автори приділили увагу проблемі верифікації низки існуючих концепцій, зокрема, громадянського суспільства Т. Карозерса, законів М. Дюверже щодо кореляції виборчих та партійних систем тощо.

Серед політологічних методів, які використовувались, слід виокремити методи ситуаційного аналізу, кореляційного аналізу, проблемно-хронологічний, порівняльно-політологічний, а також порівняльно-історичний.

Пошук фактологічних матеріалів для узагальнень здійснювався з використанням сукупності емпіричних методів – спостереження, статистичного, дескриптивного, контекстуального аналізу тощо.

В основу дослідження комунікативного аспекту мовної політики центральної і місцевої влади покладено тріадний метод, який зумовив застосування логіки діалектико-ситуаційної кореляції тяжінь сил і впливів у трикутнику: політична влада – громадянське суспільство – плюралістична мовна картина полікультурної країни.

**Наукова новизна** концепції полягає у розробці концепції взаємодії центральних та місцевих органів державної влади як чинника політики модернізації держави та суспільства. Вперше було:

- розроблено концепцію політико-юридичних компромісів, які визначили траєкторію розвитку моделі влади та полягали у відмові від прямої апеляції Президента до народу, створенні „подвійного центру” як виконавчої влади, так і регіонального управління;

- концептуалізовано перехід від неоліберальних до інституційних реформ як етапів реформування, визначено напрями реформ, вдосконалення моделі влади;

- сформульовані особливості здійснення модернізації у соціокультурно розколотому суспільстві, з'ясовано пріоритет соціально-економічних цілей модернізації, спростовано тезу Д. Растоу та висунуто ідею консолідації суспільства не лише як передумови, а й як наслідку модернізації;

- здійснено політологічний аналіз взаємодії центральних та місцевих органів влади у 2010-2014 рр. Розроблено рекомендації щодо вдосконалення взаємодії;

- досліджено інституційні чинники політичної кризи в Україні, роль у цьому урядової політики (звуження поля дії „змагального авторитаризму”) та громадянського суспільства (радикалізація торкнулась груп, які підтримали опозицію та які не були готові до цього, що призвело до сепаратизму як засобу пошуку регіональної ідентичності);

- сформульовано роль виборчої системи в умовах кризового розвитку суспільства, з'ясовано, що пропорційна система не сприяє ефективному соціальному представництву, що роль гаранта демократії виконує мажоритарна складова виборчої системи;

- розроблено концепцію мовно-комунікативної політики як політико-кратологічного явища, виявлено її витoki, здійснено її класифікацію, досліджено роль прямої демократії у розвитку мовної політики за умов етносоціального плюралізму;

- здійснено кореляційний аналіз політичного режиму, просторового розвитку міста, виявлено залежність розвитку будівельного комплексу від еволюції політичного режиму.

Було удосконалено зміст механізмів взаємодії органів виконавчої влади, структурно-функціональні та процесуальні складові, здійснено їх класифікацію.

Було уточнено зміст модернізації держави та суспільства, роль виконавчої влади у модернізації.

**Практична значущість.** Досягнуті в рамках даного етапу дослідження результати можуть бути використані при викладанні суспільно-політичних наук у вищій школі, написанні дисертацій, монографій, наукових статей, а також – в економічній сфері, при розробці регіональних моделей інвестиційної діяльності; центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, політичними партіями, громадськими організаціями, державними органами у процесі розробки законопроектів і програм.

## **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**

Розвиток політичної системи України є складником стрімкої трансформації усього світу. Її зміст, джерела було розкрито у працях Д. Белла, П. Бурдьє, Е. Гідденса, Р. Даля, Ш. Ейзенштадта, Р. Інглехарта, О. Тофлера, Ф. Фукуями, С. Хантінгтона.

Складовою цієї трансформації є процеси у постсоціалістичних країнах. Основні напрями, складнощі їх модернізації досліджували В. Гельман, Г. О'Доннелл, Х. Лінц, С. Ліпсет, В. Меркель, Ф. Шміттер, Т. Карл, Т. Кузьо, С. Хантінгтон та ін. Останній, зокрема, запропонував моделі переходу від авторитаризму до демократії: циклічну, другу спробу, перервану демократію, прямий перехід, деколонізацію [397, с. 55].

В Україні траєкторію суспільного розвитку, явище модернізації вивчали Д. Видрін, В. Горбатенко, О. Данильян, В. Кремень, М. Михальченко, О. Новакова, О. Скрипнюк, Д. Табачник. Модернізацію державного управління аналізував О. Пухкал [302].

Вивчаючи суспільні процеси, дослідники використовували й історичні підходи. Так, В. Горбатенко виокремив ранньомодернізаційний, імпульсивно-еклектичний, псевдомодернізаційний, тоталітарно-бюрократичний, сучасний транзитно-кризовий етапи модернізації України [53, с. 88–107]. Він аналізував процеси не лише в Україні, а й в інших країнах, упровадив в обіг ідеї постмодернізації, які віддзеркалюють особливості сучасної модернізації.

О. Новакова використала циклічний підхід до дослідження розвитку політичних систем, вивчала повторюваність циклів на кожному новому етапі соціального розвитку, співвідношення процесів збереження базових характеристик і впровадження інновацій у політичному житті.

Циклічність розвитку суспільства аналізував О. Крюков. На його думку, цикл складається з етапів інволюції, коли формується смисл розвитку на базі досягнень революції, спрощується соціальна структура, панує традиціоналізм, суспільство має «закритий» характер, та еволюції, коли відбуваються модернізація суспільства, ускладнення соціальної структури. Перехідними етапами є революція та коеволюція (від інволюції до еволюції) [116].

О. Ткач дослідив проблему ремодернізації, яка відбувається внаслідок здатності демократичного режиму до пошуку нових ресурсів або після нетривалої стадії помірковано-авторитарного режиму. Ремодернізація забезпечує наступність у демократичних змінах [358].

Вивчення виконавчої влади України почалось після проголошення незалежності. У 1990-ті роки провідну роль тут відігравали представники правознавства. Це було пов'язано з потужним розвитком конституційного та адміністративного права в СРСР. Тоді ж з'явилися переклади закордонних праць, довідники щодо виконавчої влади інших країн. Значний внесок у порівняльно-правові дослідження виконавчої влади зробив В. Шаповал [409; 410]. Стимулювала їх й адміністративна реформа, розпочата у 1997 р.

Предмет досліджень правознавців відрізняється від того, на що при вивченні виконавчої влади звертають увагу представники політичної науки. Але це не означає, що політологи мають ігнорувати здобутки правознавців. Адже правові засади влади цікавлять і політологів. Крім того, правознавці часто не обмежуються формально-юридичним підходом.

Найвідомішими у правознавстві дослідниками організації та функціонування виконавчої влади були В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, І. Голосніченко, В. Кампо, В. Колпаков, В. Цветков. Проблеми цієї гілки влади в контексті державної влади загалом вивчали О. Бандурка, В. Медведчук, В. Опришко, В. Погорілко, В. Селіванов, О. Скакун, О. Фрицький, Ю. Шемшученко. Важливе значення мали праці Центру політико-правових реформ, присвячені реформуванню виконавчої влади, системи надання адміністративних послуг тощо [138; 139].



Вагомий внесок у вивчення виконавчої влади зробили представники науки державного управління Н. Нижник, В. Ребкало, О. Валевський, В. Тертичка, О. Сушинський, О. Крупчан. О. Оболенський та інші вивчали засади інституту державної служби. З кінця 1990-х років виходять підручники та посібники Н. Нижник, О. Сушинського, М. Ославського, присвячені виконавчій владі.

Утворення потужних політичних угруповань, інтенсифікація адміністративних реформ на зламі століть зумовили зміни в дослідженні виконавчої влади в правознавстві та державному управлінні. Вивчалися зв'язок права та політики, адміністративних і політичних функцій влади. Про це свідчать увага адміністративістів до прав громадян у виконавчій владі [291], праці В. Цветкова, О. Скрипнюка, В. Тертички. Сферу державного управління вивчали в контексті політичних реформ. О. Валевський зазначав, що перед елітою стоїть завдання змінити неоліберальну стратегію реформ на користь соціальної та політичної солідарності, знайти баланс державних, суспільних, приватних інтересів [30]. Інтенсифікувалося й вивчення історії виконавчої влади.

У політології в 1990-ті роки виконавчу владу здебільшого вивчали в межах інших тем – функціонування держави, еволюції політичного режиму. Результатом були, зокрема, огляди динаміки політичної ситуації В. Кременя, В. Небоженка, П. Ситника, Д. Яневського, статті Е. Вільсона, В. Якушика, М. Рябчука. Було запроваджено в обіг поняття «партія влади» [319], під якою розуміли осіб, які мали доступ до влади. Поступово це поняття втратило сенс, але тоді воно відображало реалії, за яких керівництво органів влади представляло радянську номенклатуру.

У 1994 р. вийшла друком книга В. Литвина «Політична арена України: Дійові особи та виконавці». Вона не була присвячена винятково виконавчій владі, але в ній містилися багатий фактичний матеріал та певні узагальнення щодо діяльності цієї гілки влади, осіб, які очолювали її органи.

Всередині 1990-х років побачив світ збірник «Становлення владних структур в Україні (1991–1996)», присвячений діяльності державної влади, партій тощо [338]. Серед його авторів були не лише науковці, а й представники недержавних дослідницьких центрів та журналісти.

Початок у 1997 р. адміністративної реформи посилив інтерес до виконавчої влади. Однією з перших присвячених їй комплексних праць стала монографія «Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні» [150]. Автори поєднали інституційний та процесуальний аналіз, застосовували й історичний підхід. Влада в ній розглянута як «система комунікації, яка розкривається на різних рівнях» [150, с. 13]. Цікавим є й аналіз співвідношення між правовими та політичними аспектами діяльності виконавчої влади. Автори звернули увагу на те, що закони створюють лише рамки діяльності влади, яка відтак стикається з необхідністю їх тлумачення [150, с. 19].

З урахуванням набутого досвіду деякі підходи авторів нині не можуть бути підтримані, зокрема жорстке відокремлення владно-політичних та владно-управлінських функцій [150, с. 17]. Теза про те, що політизація адміністрації є ознакою авторитарних режимів, а за демократії апарат політично нейтральний [150, с. 32], є надто нормативістською. Сумнівно й те, що державні органи пов'язані «єдністю кінцевих цілей» [150, с. 25]. Це суперечить іншим положенням, згідно з якими ці органи є «організованими групами осіб» [150, с. 25]. Ці суперечності були зумовлені часом появи монографії. Лише пізніше стало зрозуміло, що, попри консолідацію, державна влада не є монолітом.

У 2002 р. В. Малиновський захистив дисертацію, присвячену функціям виконавчої влади [197]. Він здійснив ґрунтовну класифікацію управлінських функцій, з'ясував зв'язок функціональних, структурних і технологічних змін у виконавчій владі, проаналізував розмежування функцій між центральними та місцевими органами. Розв'язання проблем суспільного розвитку автор вбачав у децентралізації і деконцентрації.

Ґрунтовним дослідженням виконавчої влади є монографія А. Коваленка, який інституціоналізував її проблематику в політології [136, с. 12]. Він не був

лише спостерігачем процесів у владі, тривалий час очолюючи районну державну адміністрацію. Автор проаналізував теоретичні засади дослідження виконавчої влади, приділив особливу увагу її ефективності, виокремив типи відносин у ній [136, с. 74–75]. Один з розділів монографії присвячено функціонуванню центральних та місцевих органів влади. Але ця праця не вичерпала усіх проблем дослідження виконавчої влади. Вже після її появи у виконавчій владі відбулися зміни, які потребують удосконалення підходів.

Плодом співпраці юристів та політологів є монографія В. Цветкова, І. Кресіної та А. Коваленка. Автори охарактеризували науку управління як організаційно-політичну. Вони проти політизації права, але визнають, що ця вимога «часто ігнорується». На думку авторів, державне управління є «практичною реалізацією виконавчої влади. Перша виступає як організаційно-правова категорія, а друга – як політико-правова» [402, с. 221]. Аналізуючи ефективність управління, визначену як досягнення соціальної мети за максимально можливої економії суспільної праці, автори зауважують, що для сучасного управління характерний принцип субсидіарності [402, с. 223].

Знаковим став вихід колективної монографії «Політична система для України: історичний досвід і виклики сучасності» [248]. У ній досліджується розвиток політичної системи України від часів Київської Русі. У частині, присвяченій сучасним процесам, проаналізовано становлення інститутів Президента, уряду. Авторами цих розділів є М. Кармазіна, Г. Зеленко, Л. Шкляр, який здійснив періодизацію становлення виконавчої влади, та ін.

Дослідження взаємодій у виконавчій владі охоплює й вивчення інституту Президента. Ще у 1996 р. вийшла монографія журналіста Ю. Луканова [191], який аналізував взаємодію між Президентом та урядом, формування урядів, їх взаємодію з іншими органами, зокрема місцевими. Пізніше було опубліковано низку монографій і статей, присвячених цьому інституту, авторами яких були В. Погорілко, С. Серьогіна, О. Долженков, А. Кудряченко; захищено дисертації С. Серьогіної, Н. Кононенко, Н. Плахотнюк, Ю. Стасюка, І. Батракової, С. Агафонова та ін. Деякі з них присвячені порівняльному аналізу інституту

Президента в різних країнах. Новий сплеск досліджень у другій половині 2000-них років був пов'язаний із монографією М. Кармазіної «Президентство: український варіант» [133], де проаналізовано динаміку цього інституту, роль особистого фактора в його функціонуванні тощо.

Стрімкий розвиток технологій у ХХ ст. посилив увагу до політичних комунікацій. Їх дослідниками були К. Дойч, Г. Ласуел, П. Лазарсфельд, М. Маклюен, Ю. Хабермас та ін. К. Дойч аналізував політичну систему як мережу комунікацій та інформаційних потоків. Р.–Ж. Шварценберг виокремив способи політичної комунікації – через ЗМІ, організації, неформальні канали. В РФ політичні комунікації вивчали О. Соловйов, М. Вершинін, Т. Громова, В. Кашкін та ін.

В Україні засновником цього напрямку політичних досліджень був Г. Почепцов [289]. Політичним комунікаціям присвячені праці Ю. Левенця, В. Бебика, О. Зернецької, В. Ковалевського, В. Недбая, Ю. Фінклера, Д. Яковлева, М. Яковлева, інформаційній політиці держави – О. Сосніна, О. Литвиненка. Учені досліджують, як комунікація впливає на зміну сутності влади. І. Хочь підкреслює, що трансформація влади внаслідок поширення комунікаційних технологій означає поглиблення демократії [398, с. 780–781]. На думку О. Старіша та Є. Дріп'ятого, в межах інформаційного підходу метою держави є компроміс між вимогами зовнішнього середовища та внутрішніми функціями (організації, координації, контролю та опрацювання інформаційних потоків, розробка системи інформполітики) [339, с. 69]. М. Яковлев аналізував поширення політики, навчання її, перенесення, інституційні трансплантації та інституційний ізоморфізм, конвергенцію і трансплантацію політики [420].

Електронному урядуванню присвячені праці Л. Сморгунова, К. Линьова, І. Клименко, А. Берези, О. Ємельяненка. Останній визначає електронну державу як управління на основі електронних засобів опрацювання, передачі, поширення інформації, використаної для зміни відносин між державою і суспільством. З'явилися й посібники з електронного урядування [79].

У 2000-ні роки разом з інституційними реформами в українській політиці посилилась роль інституційних підходів при її аналізі. Внесок західних фундаторів неоінституціоналізму у вивчення політики розглянуто у наступному підрозділі. В Україні дедалі більше дослідників вивчають політику з використанням цих підходів. Так, О. Стойко аналізує підходи, які демонструють економічний, соціально-політичний та історичний інституціоналізм [341].

Співвідношенню державної та публічної політик присвячені праці О. Дем'янчука. Він вважає, що формування й реалізація публічної політики в посткомуністичному світі зосереджені майже винятково у вищих органах влади, які ініціюють розробку і впровадження публічної політики, залучають і розподіляють ресурси, координують дотримання інтересів.

Аналіз політичних рішень, моделей їх ухвалення, впливу груп на ці процеси здійснювали В. Бебик, Ю. Мірошніченко – автор поняття «державно-політичне рішення», М. Лесечко та ін.

Механізми державного управління вивчали О. Федорчак, О. Радченко, політологічні їх аспекти – О. Іщенко.

Н. Ротар виділяє технологічні, інституційні, кадрові інструменти модернізації управління, а також стратегії як їх комбінації: інерційну (наголос на технологічному інструментарії, але його розвиток блокується політичними рішеннями; збереження ваги кадрового та незначний розвиток інституційного), рантьє (пріоритет за кадровим та обмежене застосування технологічного), мобілізаційну (перевага кадрового), модернізаційну (поширення інституційного інструментарію). Автор вважає, що лише остання стратегія кардинально підвищує ефективність управління, але прогнозує, що в Україні ще довго переважатиме технологічний інструментарій [317].

З початку XXI ст. зростає вплив на дослідження виконавчої влади України новітніх західних її концепцій. Вчені визначають три етапи їх еволюції. З кінця XIX ст. панувала дихотомічна концепція, що розмежовувала політичні та адміністративні функції управління. Її творцями були М. Вебер,

В. Вільсон, Ф. Гудноу. На зміну їй прийшла концепція нового державного менеджменту, що ґрунтується на ринкових концепціях. Наймолодшою є концепція урядування (governance), заснована на мережевому підході, співпраці влади та суспільства. Порівняльний аналіз останніх двох концепцій здійснив Л. Сморгунов [335].

Поширення концепції governance пов'язане з ускладненням соціальної структури, набуттям державними органами власних інтересів внаслідок посилення впливу політичних угруповань на діяльність влади. Це актуалізує дослідження взаємодії виконавчої влади із соціально-політичними акторами, співвідношення політики та державного управління.

Проблему політичної нейтральності виконавчої влади вивчав А. Коваленко. Він визнає, що створити таку владу неможливо, але водночас стверджує, що влада не повинна обслуговувати поточні політичні інтереси. Не зовсім зрозуміло, як реалізувати його пропозицію про те, що політичні посади мають існувати лише на вищих щаблях влади, адже проблема полягає не лише у посадах, а й у політичних командах, які опановують органи влади по ієрархії.

Співвідношення політичного керівництва і державного управління аналізує В. Токовенко, яка вважає неможливими структурно-інституційну і суб'єктну та пропонує функціональну їх диференціацію. Їх взаємодію вона розглядає крізь призму поняття «політико-адміністративне управління». Критерієм політичності посади автор вважає міру чутливості щодо політичних кадрових змін і причетності до прийняття політичних рішень, зокрема на регіональному рівні – щодо зміни голови обласної державної адміністрації.

Дослідження взаємодії між центральними та місцевими органами влади в межах концепції governance вимагало аналізу взаємодії між органами влади та громадянським суспільством, включно міжелітних взаємодій.

Авторами елітистських концепцій були Г. Москва, В. Парето, Р. Міхельс, Й. Шумпетер, Л. Пай, Ж. Зіглер та ін. Відомими їх дослідниками є О. Гаман-Голутвина, М. Головатий, Г. Ашин, О. Куценко, Е. Афонін.

О. Крюков застосував модель взаємодії центральної та регіональної еліт для проектування структурно-функціональної організації органів влади, правової регламентації, організаційного забезпечення роботи політичних діячів і державних службовців [166]. Розвиток політичного класу вивчали О. Новакова, М. Михальченко, Ф. Рудич. Інші надають перевагу вивченню окремих угруповань політичного класу, називають їх адміністративно-економічними групами, бізнес-політичними групами, групами впливу.

Праця М. Пухтинського та інших дослідників присвячена регіональним елітам, або, як вони їх називають, кланам. На їх думку, на взаємини еліт впливають: суперечливість формування ринкових відносин, слабкість фінансової системи, труднощі децентралізованого управління; протиборство політичних сил; складність відносин між інститутами влади; зрощення влади із кримінальними угрупованнями; загроза дезінтеграції держави; відсутність інстинкту соціального самозбереження; ціннісно-етичний і культурний вакуум; песимізм соціальних очікувань. Деякі тези викликають сумніви, зокрема, твердження щодо єдиного клану в регіоні.

Партійні чинники міжелітних взаємодій у виконавчій владі вивчали О. Гарань, О. Дергачов, В. Кафарський, Л. Кормич, А. Пахарев, М. Примуш, Ю. Шведа. О. Кукарцев досліджував роль партій у відносинах центру та регіонів, В. Лісничий, В. Солових та інші – феномен виборів як удосконалення владних відносин у контексті регіоналізації.

На вітчизняних учених вплинули іноземні дослідження соціальних мереж. У низці праць проаналізовано патрон-клієнтські мережі. Так, Г. Касьянов пише, що зв'язок неопатримоніального центру і політико-економічних еліт здійснюється через входження в клієнтарно-патронатні мережі [248, с. 886]. У М. Пухтинського клієнтела – це форма соціальної, персональної або колективної залежності, що породжується нерівномірним розподілом ресурсів влади і багатства, створює «асиметрію, нерівність, мініпіраміди, які не вписуються у формальну організацію суспільства» [387, с. 92]. Наслідки таких мереж характеризує Г. Зеленко, на думку якої політична

реформа призвела до зниження кваліфікації осіб, які обіймають політичні посади в органах влади. Більшою мірою це стосується районних, меншою – обласних державних адміністрацій, міністерств і відомств [248, с. 861].

У межах дослідження політичних мереж важливим є вивчення корупції як механізму зв'язку. Її досліджували Є. Невмержицький, Р. Павленко, Д. Ковязін, І. Чемерис та ін. Р. Павленко стверджує, що в українській владі не працює раціональний вибір, зміни відбуваються хаотично, лише з урахуванням кон'юнктурних міркувань, оскільки побудований «партією влади» механізм прийняття рішень не здатний виробити тривалої стратегії [243, с. 36].

Але у науці звертають увагу і на інший тип мереж – реципрокні, тобто симетричні, взаємодії. Л. Лясота визнає, що в реальності реципрокні та патрон-клієнтські взаємодії породжують різні варіанти гібридів [193].

Нова хвиля реформ з 2010 р. посилила увагу до аналізу виконавчої влади. Слід відзначити дисертацію Є. Левенець щодо взаємодії її центральних органів.

Внесок у вивчення виконавчої влади зробили недержавні організації: Центр політико-правових реформ, Український незалежний центр політичних досліджень, Міжнародний центр перспективних досліджень тощо.

Дослідження взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади передбачає аналіз регіональної політики. Серед дослідників проблем регіоналізму були Р. Даль, Д. Елазар, М. Кітінг, С. Роккан, Н. Найджент тощо, у Росії – В. Ачкасов, В. Гельман, П. Панов, Р. Туровський та багато інших. Інтереси російських дослідників спрямовані на взаємодію органів влади за федеративного державного устрою. Деякі з їх праць присвячені Україні.

Питання регіональної політики України розглядали державні функціонери, зокрема й ті, які відповідали за адміністративно-територіальну реформу – В. Литвин, Р. Безсмертний тощо.

На зламі століть за умов відновлення економічного зростання, активізації інвестиційних процесів у регіонах, інтенсифікації адміністративних реформ в правознавстві активізується вивчення місцевих органів виконавчої влади (далі – ОВВ). Про це свідчать праці О. Сушинського, низка дисертацій. В. Дерезь [65]



аналізувала види управлінських відносин (субординація, координація, реординація), доводила недоцільність «подвійного» підпорядкування ОВВ на районному рівні та доцільність ліквідації районних державних адміністрацій. Ця думка обґрунтовувалася у багатьох дисертаціях, причинами цього називали мінімальні межі регулювання, можливість передачі повноважень виконавчим комітетам рад. Механізми взаємодії центральних та місцевих органів досліджували А. Крусян, І. Ісаєнко.

С. Давтян вивчив механізми взаємодії територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) та місцевих державних адміністрацій. На його думку, владу на територіальному рівні слід будувати на засадах субсидіарності, деконцентрації та поглиблення реординаційних зв'язків. Перспективними для України моделями були визначені французько-польська з префектурами та британсько-американська з опосередкованою присутністю центральної влади на місцевому рівні [59, с. 11].

Т. Проценко вивчав перспективи деконцентрації владних повноважень. Він запропонував розглядати завдання місцевих державних адміністрацій як інтеграцію функцій планування, організації, мотивації, контролю [301]. На відміну від інших, Т. Проценко був за збереження районних держадміністрацій. Його аргументи: район – це базовий елемент; у ньому є необхідні структури, що забезпечують державне управління; у районах представлено всі категорії населення; рівень керованості соціально-економічним розвитком в районі вищий тощо.

Фахівці з державного управління вивчають теоретико-методологічні засади аналізу регіональної політики, її цілі, напрями, інститути, механізми реалізації, кадрову політику, процеси прийняття рішень. Серед провідних її дослідників – Н. Нижник, З. Варналій, М. Долішній, А. Дегтяр, В. Князєв, П. Надолішній, В. Олуйко, В. Ребкало тощо.

У монографії за редакцією З. Варналія регіональна політика визначена як «сфера діяльності з управління економічним, соціальним, екологічним і політичним розвитком країни в регіональному аспекті». Її метою є «створення

умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, поглиблення процесів ринкової трансформації, підвищення рівня життя населення, забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина» [67, с. 19], стратегічними пріоритетами – досягнення національної єдності та суспільного порозуміння в соціогуманітарному та політичному середовищі регіонів; пошук оптимальної моделі розподілу функцій і повноважень на різних рівнях; становлення інноваційно-інвестиційної моделі розвитку; модернізація виробничої та соціальної інфраструктури регіонів; використання ефективних форм міжрегіональної взаємодії тощо [67, с. 20].

Актуальним питанням регулювання регіонального розвитку, інституційним засадам політики регіонального розвитку присвячені праці В. Керецмана, М. Дацишина тощо.

Дисертація [34] та інші праці О. Васильєвої присвячені трансформації регіонального управління. Вона розробила концепцію систем урядування з урахуванням європейського досвіду, організаційно-правовий механізм реалізації регіональної політики. Автор запропонувала створити орган, відповідальний за політику регіонального розвитку.

Фахівці державного управління досліджують поточні політико-управлінські процеси – адміністративну реформу, питання централізації/децентралізації. К. Линьов визначає такі завдання політики децентралізації: чітке розмежування сфер діяльності, функцій та відповідальності між центральним, регіональним та місцевим рівнями; виділення фінансових ресурсів та узгодження процедур бюджетного процесу для ефективного надання держпослуг; удосконалення прозорості процедури прийняття рішень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування із залученням громадян; визначення послуг, які надає кожен рівень влади, чіткий розподіл власних і делегованих повноважень, усунення невідповідності між повноваженнями та відповідальністю за надання послуг; розроблення стратегій взаємодії з громадськістю [183].

У політології дослідження регіоналізму почалося у 1990-ті роки. Збірка «Етнополітика: історія та сучасність» містила статті та виступи І. Кураса, присвячені проблемам регіоналізму, федералізму тощо. Серед інших дослідників регіоналізму слід вказати С. Римаренка. Відносини між ОБВ різних рівнів у контексті державного устрою досліджував у монографії «Державний устрій України: проблеми теорії і практики» С. Телешун. Її особливістю є широке залучення історичного матеріалу.

У праці В. Цветкова, І. Кресіної та А. Коваленка проблеми взаємодії ОБВ різних рівнів аналізуються крізь призму суспільної трансформації України та Центральної Європи. Наведено точку зору західних дослідників, які вважають недоліком нездатність позбутися рис радянського режиму – жорсткої вертикальної координації, відсутності переговорних механізмів, брак збалансованої системи підзвітності, дублювання завдань [402, с. 114].

У 2005 р. в Інституті держави і права ім. В. М. Корецького вийшла монографія «Демократія і регіональна еліта: політико-правові проблеми влади в столиці України – місті Києві» [162], де аналіз столичного режиму здійснено, з одного боку, в контексті відносин з центральними органами влади, з іншого – з міською державною адміністрацією та міськими елітами.

О. Стойко у своїй дисертації [342] аналізувала реформи владних інститутів у Польщі, Угорщині, Чехії та Словаччині. Основними напрямками змін у них було визначено децентралізацію (деконцентрацію) та європеїзацію. Європейський досвід регіональної політики вивчали М. Іжа та А. Матвієнко.

Проблеми взаємодії ОБВ проаналізовано у монографії «Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми» Інституту держави і права ім. В. М. Корецького. Автори зазначають, що система державного управління «відходить від властивої для радянських часів моделі жорсткої централізації» [5, с. 17], що призводить до підвищення ролі регіональної політики. Проте автори вважають помилковим сприймати регіональну політику лише як дії, які закріплюють регіоналізацію. Насправді вона передбачає «чіткі та ефективні заходи щодо забезпечення інтеграції

окремих регіонів та сприяння партнерству між різними адміністративно-територіальними одиницями» [5, с. 56–57].

Внесок у дослідження регіональної політики зробила Т. Татаренко. Необхідність введення в обіг поняття «територіальні соціально-політичні спільноти» вона пояснює тим, що за глобалізації «на перший план виступають регіони та міжрегіональні інтереси, котрі ...сприяють регіональній трансформації самого інституту держави» [354, с. 28]. Але вона визнає, що представники однієї соціальної групи можуть мати різні інтереси. Принципами організації й управління просторових систем автор визначає централізацію та децентралізацію, які доповнюють і якісно видозмінюють одна одну.

Складниками механізмів здійснення влади в регіоні Т. Татаренко вважає інститути регіональної влади, правила устрою, принципи функціонування, формальні та неформальні відносини між ними; сукупність засобів і прийомів керівництва управлінським апаратом, побудови стосунків з регіональним і політичним співтовариством, технології регіональних режимів [353, с. 51].

У сучасній Україні Т. Татаренко відзначає тенденції дистанціювання центру від регіональних інтересів. Виокремлюючи моделі відносин центральних та регіональних еліт (домінування, впливу, взаємодії, співприсутності, відсутності), вона вважає, що простежується рух від домінування до відсутності. Неefективність регіональної політики зумовлює «конструювання різноманітних форм взаємодії в рамках міжрегіональних асоціацій, створення координуючих органів», що впливає на «політичну суб'єктивізацію регіонів та вимагає забезпечення регіональним співтовариством умов для самореалізації та самоорганізації» [352, с. 161–162]. Ці тенденції аналізували також Е. Афонін, О. Крюков, А. Шерстобаєв.

В останні роки збільшується кількість дослідників регіональних процесів. М. Іжа вивчав підходи до аналізу відносин між центральним та регіональним (місцевим) рівнями. До політичного підходу він зараховує питання участі політиків місцевого, проміжного та центрального рівнів у роботі представницьких органів чи можливість розв'язання проблем місцевого та

проміжного рівнів на центральному рівні. Сюди належать тип виборчої системи, кількість населення. На думку автора, реальну картину відображають адміністративний, економічний та політичний підходи [126, с. 601–602].

Регіональну політику досліджували А. Береза, О. Кукарцев, який відзначав роль неформальних структур у відносинах між центром та регіонами. Він вважає необхідним вивчення формальних та неформальних інститутів влади, еліт, партій при дослідженні регіональної політики [169, с. 110].

Отже, у дослідженні регіональної політики значне місце посідає проблема децентралізації. В. Токовенко вирішальним модернізаційним фактором вважає децентралізацію державного управління та політичного керівництва, адже демократична модернізація, на її думку, підвищує роль регіонів.

Але не всі вчені підтримують децентралізацію. Л. Нагорна пропонує «йти шляхом апробованих у Європі пошуків “нового регіоналізму” – на основі поєднання централізованого і децентралізованого підходів» [220, с. 391]. На думку В. Андрусіва, децентралізація небезпечна з огляду на рівень компетентності та відповідальності суспільства, а передача повноважень на нижчі рівні буде засобом позбавитися невирішуваних проблем. Децентралізацію він розглядає як наслідок зростання інтересів громад та нових еліт [8]. І. Зварич вважає, що адміністративний регіоналізм політизується, а політичний – не задовольняється децентралізацією [118, с. 699].

З'явилися підручники та навчальні посібники з політичної регіоналістики, зокрема Т. Панченко тощо.

До проблематики взаємодії органів виконавчої влади в контексті процесів модернізації звертались й автори даної роботи. Вони досліджували різні її аспекти, зокрема теоретичні засади взаємодії, особливості процесів модернізації в Україні, поняття механізмів взаємодії у виконавчій владі, досвід взаємодії органів влади країн Євросоюзу та пострадянського простору, історичний досвід України щодо взаємодії органів влади різних рівнів, особливості реалізації політичної реформи в Україні, особливості розвитку регіональних еліт, комунікації між партіями, зокрема опозиційними, та

громадянами, вплив взаємодії органів влади на характер політичного режиму, проблеми періодизації розвитку механізмів взаємодії центральних та місцевих органів влади та його особливості на різних етапах, зокрема в періоди становлення незалежності, консолідації державної влади, домінування партійно-політичного плюралізму та на сучасному етапі реформування системи надання адмінпослуг [256] тощо. Підсумком досліджень стала монографія, присвячена політико-правовим аспектам модернізації виконавчої влади [255].

Отже, у вітчизняній науці – політології, правознавстві, галузі держуправління – здійснено значні напрацювання проблем, які охоплюють дослідження розвитку взаємодії центральних та місцевих ОВВ. Йдеться про теорії модернізації, організації та функціонування виконавчої влади, політичної комунікації тощо. В останні роки апробовуються новітні зарубіжні підходи та концепції, зокрема неоінституційний підхід, концепція урядування тощо. Але інституційна взаємодія центральних та місцевих ОВВ практично не ставала об'єктом комплексного дослідження. Також відсутні дослідження еволюції механізмів взаємодії у процесі становлення політичної системи.

## **1.2. Розвиток політичних інститутів у контексті здобутків неоінституціоналізму**

Політичні інститути стали предметом вивчення з другої половини XIX ст. Основну увагу тоді приділяли урядам, парламентам, партіям. Але вже тоді політичні інститути розглядали не лише як організації, а й як моделі політичної поведінки. Але з часом дослідження інститутів стали стримувати вивчення політики. Інституціоналізму початку XX ст. були властиві обмеження предмета аналізу, неуважність до неполітичних основ політичної поведінки, до неформальних аспектів функціонування інститутів; описовий характер теорії тощо [355, с. 17].

З середини XX ст. почало переважати вивчення політичної поведінки. Цей підхід отримав назву «біхевіоралізм». Свої засади він запозичив з

психології, яка тлумачила дії людей як реакцію на зовнішні стимули. Біхевіоралісти проводили емпіричні дослідження виборів, політичних комунікацій. Інститути вони тлумачили як системи міжособистісних відносин.

Чинником розвитку науки стали структурний функціоналізм, системні дослідження, зокрема теорія Д. Істона [450]. Політичну систему він визначив як систему взаємодій, за допомогою яких розподіляються суспільні цінності. Як і біхевіоралісти, він пояснював, чим визначається реакція політичної системи на зовнішні стимули і як її рішення впливають на середовище.

Поширилася теорія раціонального вибору. Її представники Д. Блек, Дж. Бьюкенен, Е. Доунс [447], М. Олсон, Г. Саймон [557], Л. Шаплей використовували економічний підхід до вивчення політики. Теоретичним постулатом теорії раціонального вибору був індивідуалізм – вільні індивіди вступають у політичні відносини та прагнуть максимізації вигод. Політика є обміном діяльностями індивідів. Це не означало, що раціоналісти ігнорували спільні інтереси, але вони тлумачили їх як суму індивідуальних інтересів, які утворюють рівновагу (еквілібріум).

Але часто індивіди на однакові стимули реагують по-різному. Біхевіоралізм не міг пояснити цього. Як і інституціоналізм, він ігнорував чинники поведінки. Теорія раціонального вибору ігнорувала культурно-історичні фактори, те, що люди часто діють ірраціонально [355, с. 26–27]. Наслідком неспроможності біхевіоралізму стало виникнення неоінституціоналізму, тобто повернення уваги до інститутів [455], проте на іншому рівні, ніж на початку ХХ ст. Дж. Марч та Й. Олсен вказували, що неоінституціоналізм є інтеграцією положень старого інституціоналізму та неінституціоналістських концепцій [497, с. 738]. Вчені стверджували, що біхевіоралізм теж був джерелом неоінституціоналізму, що «поведінці та інституції надали однакової важливості» [575, с. 106–107]. Неоінституціоналісти вважають, що інститути відіграють вирішальну роль щодо визначення поведінки, але не обмежуються описом юридичних норм, а виявляють «незалежні змінні величини», які детермінують політику [355, с. 18].

Дж. Марч та Й. Олсен так визначали особливості неоінституціоналізму:

1) наголос на відносній автономності інституцій і важливості їх організаційних властивостей, виступ проти соціального детермінізму та водночас редукціонізму раціонального вибору; 2) політика організована навколо пояснення життя та розвитку смислів, а не лише є інструментом акторів, цілі яких визначені зовні політики; 3) спосіб вивчення того, як інституційні правила, норми впливають на політичну поведінку, критика розуміння її як простого обчислення вигод; 4) неефективність моделі еквілібріуму.

Вчені по-різному визначають час зародження неоінституціоналізму. Одні вважають, що це відбулось з появою у 1960–1970-х роках праць С. Хантінгтона «Політичний порядок у суспільствах, що змінюються» [472], Б. Мура «Соціальне походження диктатури та демократії» [504], Т. Скокпол [559; 560]. Інші народження неоінституціоналізму пов'язують зі статтею Дж. Марча та Й. Олсена 1984 р. «Новий Інституціоналізм: Організаційні фактори політичного життя» [497], треті – зі збірником праць «Чи мають інститути значення?» та передмовою до нього Р. Уівера та Б. Рокмана [570]. Інколи до рубіжних відносять праці Д. Норта [507] як свідчення впливу економічних досліджень.

У науці є багато визначень «інституту». Дж. Марч та Й. Олсен вважають ним сукупність норм, правил і шаблонів поведінки, які визначають дії індивідів [496, с. 21–22]. Дж. Марч інституцією називає також сукупність правил та практик, втілену в структурах мислення та ресурсах, які відносно інваріантні щодо індивідів та відносно гнучкі щодо ідіосинкратичних переваг та очікувань індивідів за мінливих обставин [492, с. 4].

Д. Норт розглядає інституції як створені людьми обмежувачі, які структурують політичні, економічні та соціальні взаємодії [506, с. 97]. Вони визначають та обмежують набір альтернатив поведінки людини [230, с. 18].

Е. Остром та С. Кроуфорд тлумачать інститути як правила, які визначають поведінку індивідів у повторюваних ситуаціях, а також як стратегію такої поведінки [440]; Г. О'Доннелл – як колективні дії з управління, як упорядкуючі зразки взаємодії [510]; А. Степан – як правила прийняття



рішень і системи стимулів [562]; А. Шидлер – як структурні обмеження поведінки [545]; Л. Гурвіч – як механізми координації поведінки індивідів чи груп в певних ситуаціях [473]; С. Пежович – як законодавчі, адміністративні та звичаєві угоди, що регулюють повторювані взаємодії [527, с. 165]; В. Рікер – як правила політичної поведінки та прийняття політичних рішень; В. Меркель та А. Круассан – як тривалі та нормативні зразки легітимних соціальних зв'язків, які регулюють людські відносини [501].

За твердженням Дж. Марча та Й. Олсена, інституції формують порядок і передбачуваність. Вони роблять спроможними та обмежують політичних акторів, коли вони діють за логікою доцільності. Інституції є носіями ідентичностей і ролей як маркерів політичного устрою. Вони впроваджують зв'язки між громадянами, попри те, що їх розділяє, а також впливають на інституційні зміни, формують елемент «історичної неефективності» [492, с. 5].

К. Шепсле стверджує, що інституції – рівноважні способи дій. Якщо гравець хоче грати за іншими правилами, тоді правила не перебувають у рівновазі, а інститути слабкі [554].

А. Романюк у різних дефініціях інституту вважає спільним те, що він є структурним утворенням, що задає параметри відносин і регламентує політичну діяльність. Як механізм упорядкування та управління політичними процесами вони охоплюють структуру/організацію; систему загальних норм, цінностей або таких, які цей інститут визнає (це може бути й нехтування правовими нормами); зразки поведінки/відносин, відтак функції інституту; засоби та механізми, за допомогою яких інститут функціонує [316, с. 10].

С. Патрушев запропонував кілька тлумачень інституту: 1) політичні настанови – комплекс формальних та неформальних принципів, норм, правил, які обумовлюють та регулюють діяльність людини в політиці; 2) політичне утворення або установа, організація – організоване об'єднання людей; 3) стійкий тип політичної поведінки, яка виражається в певній системі колективних дій, процедур, механізмів. Попри такий діапазон, йдеться про одне

політичне утворення, яке розглядається зсередини, з точки зору діючих правил є політичним інститутом, а у взаємодії з іншими – організацією [247, с. 152].

Часто ознакою неоінституціоналізму вважають повернення інститутів в центр політичного аналізу. Але не менш важливим є те, що поняття «інститут» було поширене на неформальні регулятори. На думку С. Патрушева, специфіка неоінституціоналізму у тому, що політичні інститути розглядають з точки зору взаємозв'язку формальних і неформальних правил, які формують складні відносини, типи взаємодій та саму кооперативну діяльність [247, с. 159].

Формальними інституціями, за Д. Нортом, є конституції, закони, права власності; неформальними – санкції, табу, звички, традиції [506, с. 97]. С. Пезович неформальні правила визначає як традиції, звичаї, цінності, релігійні переконання, інші норми, випробувані часом [527, с. 166]. К. Шепеле поділяє інститути на більш структуровані (уряд, суд, армія) або менш структуровані (аморфні практики, шаблони, наприклад, координаційна діяльність) [554]. А. Романюк до неформальних інститутів відносить клановість, непотизм тощо.

Отже, політичні інститути постають у двох вимірах: зовнішньому правовому та внутрішньому – звичаєвому. Зовнішній не може ефективно функціонувати, не базуючись на внутрішньому вимірі, який, не отримуючи закріплення в праві, детермінує появу нелегальних інститутів [132, с. 16].

У зв'язку з цим постає проблема розрізнення понять «інститут» та «інституція». На думку М. Кармазіної та О. Шурбованої, ознаками інституту є структурність та функціональність. Інституції ж є символічними, звичаєвими, семіотичними значеннями та практиками, закріплення і відтворення яких здійснюється за допомогою таких організацій як інститути [132, с. 17].

Інакше тлумачить проблему С. Патрушев. Він вважає, що термін «інститут» підходить для визначення установлень, а «інституція» – установ. Термін «інституціоналізм» пов'язаний саме з інституцією [247, с. 152].

Близькою є й проблема диференціювання «інститутів» та «організацій». Е. Халіл розрізняє організації як агентів та інституції як обмежувачі, які

знижують доступність дефіцитних ресурсів [480, с. 445]. На відміну від інститутів, Е. Остром та М. Полскі визначають організації як упорядкування інституційних угод і учасників, які мають спільні цілі і взаємодіють на різних рівнях. Вони залежать від інститутів вищого рівня [534].

Неоінституціоналізм не є монолітом, а включає низку напрямів. Їх аналіз міститься у Дж. Марча, Й. Олсена, Г. Пітерса, П. Хола, Р. Тейлора, Е. Іммергут, С. Патрушева, О. Зазнаєва, Д. Като.

Засновниками історичного інституціоналізму вважають Ч. Тіллі, Т. Скокпол. Також до цієї гілки зараховують Ф. Лонгстрета, С. Стейнмо, К. Телена та ін. Вони визначають інституції як формальні/неформальні процедури, шаблони, норми, угоди, що лежать в основі організаційної структури політичної системи [468, с. 938].

Ознаками цього напрямку є поєднання кількісного та культурологічного підходів; вивчення способів регулювання інститутами доступу до суспільних благ; залежність розвитку від початкового вибору, т. зв. «стежку залежності» (path dependency). Свій вибір політичний актор робить за наявності альтернатив. Отже, історичний інституціоналізм заперечує запрограмованість політичних дій. Він зосереджується на вивченні інституційних змін, які відбуваються у «критичні моменти» (critical junctures) [468, с. 942].

Інституціоналізм раціонального вибору, представниками якого є К. Шепсле, Е. Остром, Б. Вейнгаст, Р. Гудін та інші дослідники, значною мірою постав на ґрунті теорії раціонального вибору, але не ідентичний їй.

У традиції раціонального вибору є два способи визначення інституцій. Перший вбачає в них зовнішні обмежувачі, форми гри. Інститути визначають поведінкові стратегії акторів, послідовність вибору ними інформації, якою вони володіють, та підсумковий результат комбінації вибору. Друга інтерпретація полягає в тому, що правила визначаються самими гравцями [554].

Інститути створюються для зменшення транзакційних витрат. Актори, що діють в межах інституцій, мають чіткий набір цілей та вираховують власні вигоди. При цьому їх цілі незалежні від членства в інституціях [529]. Політичні

актори інвестують в політику, сподіваючись на те, що вона сприятиме реалізації їх інтересів.

У 2000–2004 роках у США провели експеримент. Біржовим трейдерам пропонували робити ставки на результат президентських виборів. Виявилося, що трейдери-республіканці робили ставки на свого кандидата, демократи – на свого, тобто діяли нераціонально. Отже, політика функціонує за законами ринку, але є й розбіжність – погляди трейдерів не впливають на біржовий ринок, на відміну від політичного [389].

Раціоналісти у пояснення дій акторів включають культуру [468, с. 956]. Т. Дай пропонує не обмежувати раціоналізм «доларами і центами» [69, с. 38]. Щоб обрати раціональну альтернативу, виробники політики мають знати всі цінності суспільства та їх вагомість, всі альтернативи, підрахувати співвідношення вигод і витрат для кожної. Це важко зробити. «Обмеження в часі, інформації та фінансуванні заважають ...визначити повний спектр альтернатив політики та їх наслідків.» [69, с. 42].

Раціональна поведінка ґрунтується на очікуваннях поведінки інших. Коли ці очікування зрозумілі, вони накладаються на ситуацію [437, с. 73–74]. Інституційне середовище зменшує невизначеність. До цього додається механізм примусу. Тому раціональність обмежена структуруванням альтернатив, очікуваннями поведінки від інших акторів [556, с. 266–267].

Як взаємодіють індивіди? Політичне рішення – це аналог ринкової угоди. Просування рішення спирається на угоди з іншими. Але так само можна просунути рішення, не вигідне актору. Отже, прийняття рішення та досягнення політичної рівноваги залежать від механізмів взаємодії акторів [247, с. 164]. Така ситуація має наслідком зростання транзакційних витрат.

Визначаючи характер взаємодії конституційних норм та індивідуальної поведінки, Е. Остром і М. Полскі виділяють рівні функціонування інститутів: операціональний (галузевий орган розробляє відомчі рішення), колективного вибору (законодавчі акти, які приймає парламент та які регламентують діяльність державних органів), конституційний (вищі норми, які, зокрема,

регламентує парламент) [534]. Суперечність між раціональністю та ефективністю розв'язується через конституційний вибір [247, с. 164–165].

Ю. Левенець акцентує на тому, що раціональну поведінку не слід розцінювати як опортуністичну: «Раціональною ... вважається така політична стратегія, за якої і кінцева мета ніколи не випускається з уваги, і водночас постійно досягаються проміжні результати, які ведуть до ... мети» [180, с. 6].

Інституціоналізм раціонального вибору часто критикується. В. Нечаєв вважає, що індивід не завжди керується вигодами, про що свідчить необхідність дотримуватися норм і правил: «Підпорядкування їм має певною мірою носити примусовий характер. ...Конструкція інституту припускає можливість розбіжностей між своїми вимогами до індивіда та його перевагами та намагається запобігти опортуністичній поведінці останнього» [225, с. 7].

Але ця критика не суперечить інституціоналізму раціонального вибору, адже інститути можуть змінити переваги індивіда, але це означатиме, що новий порядок вигідніший для нього. А. Хіршман виокремлює три стратегії поведінки індивіда в групах: «лояльність» (підпорядкування правилам); «вихід» (втеча від відносин); «голос» (спроба поліпшити відносини) [470, с. 22–35]. Дві останні передбачають, що функціонування інституту загрожує вигодам індивіда.

Але уявлення індивіда про шляхи досягнення вигод можуть не корелюватися із ситуацією. Причиною є дефіцит інформації для адекватної оцінки. Тому серед проблем інститутів є інформаційне забезпечення індивідів.

Механізми взаємодії вивчала й теорія суспільного вибору, яку розробляли в межах теорії раціонального вибору. У США навіть створили Товариство суспільного вибору. Серед його керівників були М. Олсон та Е. Остром. Ці проблеми досліджували й інші вчені.

Теоретики суспільного вибору вважають, що держава створена людьми для досягнення їх цілей, тобто є інструментом. Але людина не може впоратися з ним самотужки, тому прийняття рішень є колективним процесом. В групі є спільний та персональні інтереси. «Чим більше група, тим меншою є вірогідність того, що вона зможе задовольнити спільні інтереси» [234, с. 32–33].

М. Олсон критикує думку, що приватні організації можуть організовуватися спонтанно [234, с. 122]. Аналізуючи сучасні тенденції, він дійшов висновків, що збільшення колективних благ призводить до зростання проблем, які вимагають державного втручання, та про підвищення конфліктності, що пов'язано з різними оцінками колективних благ [234, с. 160–161].

Г. Пітерс виокремлює 3 напрями в інституціоналізмі раціонального вибору: модель принципал-агент, підхід теоретичних ігор та моделі, що базуються на правилах [529, с. 3]. Перша передбачає, що принципал делегує агенту відповідальність для виконання завдань. Але агент переслідує власні інтереси. Тому завдання принципала – контролювати агента, обмежувати його.

Особливий випадок відносин принципала та агента виникає у відносинах між державою та громадянином. З одного боку, громадянин є принципалом, дає доручення державі, з іншого – він підпорядковується їй. Тому можливі «контрактний» та «експлуататорський» типи держави. У другому випадку держава використовує монополію на насилля для максимізації доходів групи, яка контролює держапарат, навіть на шкоду суспільства [247, с. 166–167].

Нормативний інституціоналізм, представниками якого є Дж. Марч та Й. Олсен, акцентує на тому, як норми та правила визначають дії індивідів. Якщо в інституціоналізмі раціонального вибору актор спрямовує дії на максимізацію вигод, то нормативісти стверджують, що актор зобов'язаний діяти за правилами, ідентифікуючи себе з організацією. Отже, цілі акторів залежать від членства в інститутах. Але С. Патрушев зазначає, що нормативісти розмежовують «номінально записані» та «реально діючі» правила. Увага зосереджується на останніх [247, с. 162].

Г. Пітерс, П. Холл, Р. Тейлор, О. Зазнаєв та інші дослідники зараховують до неоінституціоналізму соціологічний інституціоналізм. Його представники – Ф. Селзнік, Р. Скотт, Л. Зукер тощо. Інколи до цього напрямку відносять також Дж. Марча, Г. Саймона.

За Р. Скоттом, шаблонів дотримуються, оскільки вони сприймаються як «спосіб, в який ми робимо певні речі» [547, с. 57]. Але представники

соціологічного інституціоналізму тлумачать інститути ширше, ніж в інших напрямках. Вони включають до них символічні системи, моральні норми.

Політологічні аспекти соціологічного інституціоналізму полягають у: впливі інститутів не лише на поведінку, а й на ідентичність індивідів; в опосередкованості соціетальним середовищем інституційного впливу на ефективність державної політики [71]; у розвитку теорії організацій, зокрема, концепцій «інституційної ізоморфності» та «організаційного поля» П. Ді Маджіо та У. Пауела, які аналізували механізми інституційної ізоморфності, досліджували зіткнення організаційних структур.

До цього напрямку неоінституціоналізму можна зарахувати й С. Кірдіну, яка розробила концепцію Х-матриць та Y-матриць [481].

Якщо соціологічний інституціоналізм досліджує вплив соціетального середовища на державну політику, то емпіричний – вплив формальних структур уряду на політичний вибір. Вважають, що цей напрям найближчий до «старого» інституціоналізму. Дослідження впливу формальних структур містять праці М. Дюверже, Дж. Сарторі тощо.

Охарактеризованими напрямками неоінституціоналізм не обмежується. Г. Пітерс у третьому виданні своєї книги виокремив вісім його напрямів, зараховуючи до них медіаторний, міжнародний інституціоналізм тощо.

Постає питання про співвідношення напрямів неоінституціоналізму. Г. Пітерс назвав його диверсифікованим напрямом політичних студій, Дж. Марч та Й. Олсен – загальним підходом, сукупністю ідей та гіпотез щодо зв'язків між інституційними характеристиками та політичними діяльністю, функціонуванням та змінами [492, с. 3]. На їх думку, всі напрями доповнюють колишні пояснення політики і водночас конкурують з ними, а саме раціональним вибором і культурологічним підходом [492, с. 5].

В Україні зростає вплив неоінституціоналізму, про що свідчать праці Ю. Левенця, Л. Шкляра, А. Романюка, М. Чабанної та інших дослідників.

Важливим є визначення неоінституціоналістами методів політичного аналізу. Е. Остром та М. Полскі виокремлюють такі етапи інституційного

аналізу: 1) визначення мети; 2) аналіз фізичних та матеріальних передумов; 3) аналіз властивостей колективу (знання та інформація; оцінювання учасниками стратегій; переконання щодо зв'язку між стратегіями, діями та результатами; ставлення до переваг і результатів інших); 4) аналіз правил (позиції, межі, влада, агрегація, масштаб, інформація, витрати); 5) інтегрування аналізу; 6) аналіз зразків взаємодії; 7) аналіз результатів [534].

Багато учених вважають неоінституціоналізм неспроможним пояснити динаміку суспільного розвитку. Зокрема, вони пишуть, що, залучивши до пояснення динаміки інститутів такі змінні як «критичні моменти», «стежка залежності», роль ідей, неоінституціоналізм вийшов за свої межі: «Умови, за яких змінні здійснюють вплив, залишились недослідженими, а їх зв'язок з інституціями незрозумілим. Неоінституціоналісти мають чіткіше вивчити ці чинники. Але це означатиме відмову від першості інституцій...» [464, с. 137].

Ця критика некоректна. Неоінституціоналісти досліджують процеси суспільних трансформацій, але роблять це інакше, ніж детерміністські та інші теорії. За словами Р. Уівера та Б. Рокмана, інститути не статичні, але інституціоналізація не є неминучою, спрямованою та незворотною.

Дж. Марч та Й. Олсен зауважують, що інституційні зміни можуть не бути комплексними. Інститути підтримуються зсередини, затверджуються ззовні та кодуються у правилах та практиках, тому правила не можуть бути змінені довільно. Зміни віддзеркалюють локальну адаптацію. Крім того, зміни необов'язково є ефективними [493, с. 563–577].

Більше того, існування різних напрямів у неоінституціоналізмі Г. Пітерс та Ж. П'єр пояснюють суперечністю між механізмами стійкості інститутів та механізмами їх зміни [530, с. 565].

Отже, в наведеній критиці не враховано, що неоінституціоналізм не є монолітною теорією. Як пише С. Патрушев, неоінституціоналістів цікавлять усі державні та соціетальні інститути, які формують засоби вираження інтересів і структурують відносини акторів. Тому пояснення розвитку позаінституційними чинниками не є виходом за межі неоінституціоналізму. По-друге, відмова роз-



робити концепцію, яка базується на єдиному чинникові розвитку, пояснюється тим, що розвиток визначають багато факторів. По-третє, враховуючи дивергенцію сучасних політичних систем, неможливо розробити неспекулятивну телеологічну концепцію та визначити єдиний пункт, куди прямує світ.

На думку Д. Шеринга, динаміка політичних інститутів зумовлена взаємодією формальних інститутів та перевагами індивідів [548, с. 1243].

Неоінституціоналісти, навіть ті, які працюють в інших напрямках, ніж соціологічний інституціоналізм, не заперечують ролі ідей у стимулюванні змін. Д. Норт, пояснюючи зміни в інституті сім'ї змінами у співвідношенні цін, зауважує, що «зміни відносних цін проходять крізь фільтр... ментальних конструкцій, які формують наше тлумачення цих змін. Зрозуміло, що тут відіграють роль ідеї й те, як вони реалізуються» [230, с. 110].

Багаторівневність інституційного простору обумовлює те, що інколи для зміни угод між акторами необхідний перегляд вищого набору правил. Такий перегляд потребує витрат ресурсів. Отже, робить висновок Д. Норт, роль ідей та ідеології пояснюється структурою інституту, зокрема, через механізм ціни, яку сплачують актори за реалізацію ідей: «...знижуючи ціну, яку ми сплачуємо за свої переконання, інститути роблять ідеї, догми, екстравагантні переконання та ідеології важливим джерелом інституційних змін» [230, с. 111].

Довгострокові зміни є наслідком накопичення короткострокових рішень агентів, в ролі яких виступають організації та їх керівники [230, с. 98]. Їх вибір віддзеркалює суб'єктивний погляд. Д. Норт зауважує, що моделі відображають ідеї, ідеології та переконання, які лише частково піддаються коригуванню, тому наслідки рішень непередбачувані. Але механізми самопідтримки інституційної матриці свідчать, що, незважаючи на непередбачуваність короткострокових тенденцій, загальний напрям розвитку важко піддається поверненню [230, с. 134].

С. Патрушев звертає увагу, що у збереженні неефективних інститутів можуть бути зацікавлені групи, які керують державою. Те, що впровадження нових правил вимагає вкладень, від яких звільнені вкорінені інститути,

стабілізує систему. Виникає «суміш» ефективних і неефективних інститутів, співвідношення між ними визначає траєкторію розвитку [247, с. 178].

Г. Пітерс виокремлює два типи інституційних змін. Перший – внутрішня інституціоналізація (деінституціоналізація). Серед її класиків – С. Хантінгтон. Отримав поширення його перелік критеріїв інституціоналізації: адаптивність, комплексність (внутрішня структура, диференціація), автономність (здатність діяти без зовнішніх акторів), когерентність (здатність приймати координовані рішення). К. Гьотц та Г. Пітерс пропонують доповнити цей перелік конгруентністю (співвідношення між відносинами всередині інституту та соціальними відносинами, між цінностями еліт та мас) та ексклюзивністю [460].

Другий тип утворюють зміни цінностей та структур. На думку Г. Пітерса, інститут може зберегтись, але змінити свою сутність [529, с. 15].

Така класифікація змін має аналітичний характер. Насправді інституціоналізація та ціннісні зміни пов'язані. С. Хантінгтон визначає інституціоналізацію як процес, за допомогою якого організації та процедури набувають цінностей та сталості [396, с. 32]. Метою інституціоналізації є зміна цінностей, а інститути набувають сталості тоді, коли укорінюються в цінностях.

Отже, проблема розвитку часто зводиться до взаємодії формальних і неформальних інститутів. Саме вона постала у центрі вивчення пострадянських країн. В. Меркель та А. Круасан виокремили моделі інституціоналізації – становлення формальних структур і неформальних практик. У ліберальних демократіях неформальні інститути підтримують формальні. У дефектних демократіях неформальні практики недемократичні (персоналізм, клієнтелізм, корупція), підривають демократично легітимовані інститути. Причини цих практик – спадок авторитарного режиму, економічна та політична невизначеність, що робить вибір на їх користь раціональним. Проникнення неформальних практик до формальних інститутів переміщує прийняття рішень з бюрократичних інстанцій до неформальних переговорів, а виконавча влада перебирає законодавчі ініціативи. Тривале співіснування суперечливих неформальних практик та формальних інститутів неможливе, адже стабільність

політсистеми залежить від конфігурацій акторів, а вони піддаються частим змінам. Вакуум, що утворюється внаслідок слабкості партійної системи, організованих груп інтересів, заповнюється президентською або клієнтелістсько-персоналістськими партіями. [441, с. 352].

Але це один із варіантів взаємодії формальних та неформальних інститутів. С. Пезович називає відносини між правилами та практиками дорогою з двостороннім рухом [527, с. 168]. Р. МакАдамс теж вважає, що формальні правила можуть змінювати неформальні [499, с. 349]. Л. Кертман виокремлює такі варіанти реакції культури на імпорт інститутів: відторгнення; освоєння нових практик, інтеріоризація демократичних цінностей та політичних настанов; реінтерпретація інститутів з урахуванням традицій.

З тезою про узгодження формальних та неформальних інститутів за умов демократії важко погодитись. Ще Г. Алмонд та С. Верба визначили, що у демократичних країнах в деяких верствах домінують недемократичні цінності. Відтак невідомо, які цінності візьмуть гору в «критичні моменти».

С. Пезович називає такі варіанти відносин між формальними та неформальними інститутами: 1) формальні домінують над неформальними, але не змінюють їх; 2) формальні конфліктують з неформальними; 3) формальні та неформальні правила співпрацюють [527, с. 170–171].

Д. Норт стверджує, що формальні правила змінюються, а неформальні – ні, звідси конфлікт між неформальними обмеженнями та новими правилами. Очевидно, йдеться про те, що неформальні правила не змінюються дискретно, а формуються тривалий час в ході становлення соціальних мереж. Одним із чинників їх еволюції Д. Норт визнає саме формальні правила [230, с. 118].

Постає питання, за яких умов відбуваються зміни неформальних правил. Д. Норт стверджує, що за умов суспільної стабільності неформальні правила не змінюються навіть тоді, коли змінюються формальні правила. З ним погоджується С. Патрушев, який зазначає, що, коли інституційна угода не відповідає інституційній практиці, вона стає недійсною [247, с. 153].

Іншою є ситуація при нестабільній ситуації. Тоді неформальні обмеження можуть втрачати силу під тиском нових формальних правил [230, с. 114]. Інакше кажучи, в такі періоди формальні правила інтенсивніше діють на неформальні обмеження. Очевидно, зміни відбуваються під впливом середовища. Зміни в середовищі роблять нефункціональними цінності та неформальні практики, властиві попередньому етапу. Але культура є інерційною системою [454, с. 801], тому вкорінення нових цінностей і практик відбувається нерівномірно в різних групах. Ініційовані зміни у формальних інститутах можуть не відповідати змінам у середовищі. Але навіть якщо вони їм відповідають, але не збігаються з цінностями інших груп, це веде до соціокультурних розколів. Як пише Е. Есенгараєв, «невдачі, які переслідують більшість суспільств у сучасному світі при формуванні та розвитку інститутів індустріального типу, пов'язані зі складнощами забезпечення цих інститутів адекватним ціннісно-символічним фундаментом» [83].

Тривалість конфлікту може бути різною. Погоджуючись з В. Меркелем та А. Круасан, В. Гельман водночас вважає, що неформальна інституціоналізація має тривалий і принциповий характер [47].

Отже, швидкість змін інститутів не збігається зі змінами у середовищі, до яких інститути адаптуються [492, с. 8–9]. Але так буває не завжди. О. Рибій виокремлює моделі змін залежно від поступовості/дискретності та зовнішніх/внутрішніх чинників. Непередбачувана зміна полягає в цілеспрямованому реагуванні інститутів на раптові зміни в середовищі, цю концепцію відстоює соціологічна теорія організацій. Модель руйнівної зміни відповідає засадам історичного інституціоналізму, запланованої – теорії раціонального вибору, оскільки віддзеркалює прагнення акторів до максимізації інституційної корисності [309, с. 10].

Чим нижчий рівень функціонування інституту, тим більш значущими є неформальні регулятори. Тому співвідношення формальних і неформальних інститутів – це й проблема глибини регламентації суспільних практик. Вона залежить від готовності соціальних груп брати на себе відповідальність. За

словами Г. Шрьодера, «держава має йти звідти, де сили саморегулювання суспільства є ефективними» [235, с. 188].

### **1.3. Особливості дослідження політики за умов суспільно-політичної модернізації органів виконавчої влади**

Дослідження модернізації поширене у суспільствознавстві. Її вивчали численні дослідники. Але не всі її проблеми були досліджені. В ході розвитку країн викристалізуються нові її аспекти, створюючи ефект невичерпності теми. Про це свідчить і проголошення в останні роки керівництвом пострадянських країн – України, Росії – політики модернізації. У цьому контексті модернізація цікава насамперед впливом на взаємодію центру та регіонів, органів державної влади між собою та з іншими акторами. Щоб зрозуміти цей вплив, слід повернутись до еволюції теорій модернізації.

На їх формування вплив здійснили класики політичної думки. Йдеться про ідеї філософів Нового часу щодо права на приватну власність, суспільного договору та конституціоналізму, поділу влади, ролі держави як охоронця природних прав. Важливим було вчення К. Маркса про суспільно-економічні формації, базис та надбудову суспільства. Досліджуючи феодалізм і капіталізм, К. Маркс передбачив майбутні концепції аграрного та індустріального суспільств, а отже, й концепцію модернізації. Підґрунтям деяких концепцій модернізації було вчення М. Вебера про вплив політичних, культурних змін на розвиток суспільства. Він зробив істотний внесок у вивчення ролі бюрократії у здійсненні суспільних змін. Важливу роль відіграло вивчення Е. Дюркгеймом соціальної диференціації внаслідок суспільного поділу праці та еволюції соціуму від механічної до органічної солідарності [448]. Зв'язок економічних, духовних, політичних змін у суспільстві впливає і з праць Т. Парсонса [525], засновника системного підходу та автора поняття модерного суспільства. Важливе значення мали дослідження урбанізації [524; 574].

Пік поширення теорій модернізації припав на 1950–1960-ті роки. Класичні їх варіанти тлумачать «сучасне суспільство» як індустріальне. До його ознак Ш. Ейзенштадт відніс відокремлення економічної діяльності від традиційних способів життя, використання парової, електричної, атомної енергії, механізацію, автоматизацію виробництва, підвищення ролі переробної промисловості, торгівлі, сфери послуг тощо [452, с. 1–5]. Індустріальній економіці відповідають певні форми соціального, духовного, політичного життя – приватна власність на засоби виробництва, ринкові відносини, відповідна соціальна структура, міський спосіб поселення, секуляризація духовного життя, автономізація особистості, політичний плюралізм, конституціоналізм, правова держава. Отже, модернізація означала перехід до індустріального суспільства, його змістом було набуття суспільством вказаних ознак.

Перелік цих ознак диференціював і напрями вивчення модернізації. Дослідники виокремлюють низку підходів до її аналізу, диференціацію інтересу до індустріалізації [539], соціальної диференціації [427], урбанізації [458], політичного розвитку [428; 472], громадянської культури [426] тощо.

Але більшість теорій модернізації передбачали економічний детермінізм та лінійний розвиток. За словами Р. Інглехарта, зміни у світогляді відображають зміни в економіці та політичному середовищі з часовим лагом [476, с. 7], саме економічний розвиток стимулює культурні зміни, які розширюють особистісну автономію, гендерну рівність та демократію [477, с. 42].

Хоча теорії модернізації ґрунтувалися на раціоналізмі, це не означало ігнорування ціннісного аспекту. Раціональність невіддільна від віри в прогрес. Модерніті протиставлялось суспільству традиційному, або аграрному. Перше було прогресивним, друге – відсталим. Відтак «зміни в ієрархії цінностей визначають напрям соціальної трансформації» [219, с. 15].

Цю інтерпретацію сприйняли вчені пострадянських країн. Дослідниками модернізації в Україні є В. Горбатенко, Г. Зеленько, М. Михальченко, О. Новакова та ін.; в РФ – В. Лапкін, В. Пантін, В. Федотова, І. Побережников та ін.

В. Горбатенко визначає модернізацію як перехід від традиційного до сучасного суспільства, до її інтерпретацій відносить індустріалізацію, урбанізацію, диференціацію, трансформацію державних структур [53, с. 12].

Д. Трубіцин охарактеризував модернізацію як трансформацію аграрного суспільства в індустріальне, що веде до переважання «відносно єдиної форми організації та функціонування суспільства» [365, с. 6], тобто індустріальної економіки, ринкової організації виробництва на основі приватної власності з їх ідеологічним та політико-правовим забезпеченням, зокрема ліберальною ідеологією, правовою державою, парламентаризмом, конституціоналізмом, функціональним поділом влади, політичними правами та свободами.

В. Федотова виокремлювала такі модернізаційні зміни: урбанізацію, розвиток комунікацій, масової освіти, секуляризацію, знищення станових привілеїв, зростання добробуту, збільшення вільного часу тощо [392, с. 10].

Оцінюючи модернізаційні теорії 1950–1960-х років, не оминати проблему соціального їх замовлення. По-перше, йдеться про крах колоніальної системи. На думку В. Красильщикова, «фордистсько-кейнсіанський капіталізм з масовим виробництвом та масовим споживанням, соціальною державою та сильними профспілками об'єктивно потребував розширення ринків. Він був зацікавлений у тому, щоб залучити до масового споживання якомога ширші верстви населення не лише у розвинутих, а й у бідних периферійних країнах. Звідси впливала його зацікавленість в індустріальній модернізації цих країн» [159].

Отже, теорії модернізації стали ідеологічним зняряддям капіталізму. Вони були зняряддям і «холодної війни». З них впливала ідея конвергенції капіталізму та соціалізму. Останній існував у економічно слабших країнах, тому разом з індустріалізацією їх суспільний лад мав сприймати західні інститути. Еталонами модернізованості проголошували західні країни, а теорію модернізації ототожнювали з «вестернізацією» [297, с. 116]. Те саме стосувалося й ціннісних систем. Йшлося про відмову від традиційного життя, сприйняття ідей свободи, прав індивіда як надбань Заходу. Модернізаційні теорії були теоріями розвитку на засадах зміни ідентичності [391].

Найпоширенішими були структурні концепції модернізації. Д. Растоу єдиною передумовою переходу до демократії називав національну єдність, поширення єдиних цінностей, довіру до інститутів та міжособистісну довіру, відчуття громадянськості [540, с. 350].

Ототожнення модернізації та вестернізації зумовило виокремлення органічної та неорганічної модернізації. Перша була властива Заходу, де становлення модерніти відбулося під дією внутрішніх чинників. Неорганічна («навздогінна») модернізація була пов'язана із запозиченням західних стандартів. Ключовим за цього типу був зовнішній чинник, а функцією модернізації – адаптація до особливостей життя, які формувались без впливу цих країн. В. Лапкін і В. Пантін зауважують, що «модернізація, перехід від традиційного суспільства до сучасного є сукупністю найважливіших процесів якісного перетворення соціальної та політичної системи, внаслідок якого ця система підвищує свої адаптаційні можливості та переходить на новий режим розвитку» [179]. Погоджуючись із пріоритетністю адаптаційної функції, залишається нез'ясованим питання, до чого адаптуються суспільства.

Суспільний розвиток спростував багато положень теорій модернізації. У низці країн модернізація економіки не супроводжувалася змінами в політичній системі, в інших – призвела до соціальних конфліктів. Не відбулося радикального розриву з традиційними цінностями. Це змусило переглянути теорії.

Так, джерелом сумнівів у правомірності теорій була модернізація Японії. Хоча за технологічним розвитком вона випередила Захід, форми соціального життя в ній формувалися під впливом традицій. Так, соціальна мобільність, один з принципів теорій модернізації, в Японії була не найважливішою її ознакою. Відмінності стосуються й політичної сфери. Попри політичний плюралізм, майже 60 років у Японії правила одна партія, а конкуренцію забезпечувала наявність у ній фракцій.

Отже, було піддане сумніву те, що модерніти має єдині інституційні виміри. Ш. Ейзенштадт зауважив, що кожне суспільство намагається дати відповідь на модернізаційні виклики згідно з принципами та символами,



закладеними в ході історичного розвитку [417, с. 261]. В. Горбатенко вважає, що «доля модернізації у кожному суспільстві залежить від можливостей та вміння соціуму інтерпретувати її цінності таким чином, щоб вони, з одного боку, зберегли предметну сутність та її зміст, а з іншого – не руйнували б специфіку національної традиції та культури» [53, с. 8]. Усе це зумовило відхід від ототожнення модернізації та вестернізації [453, с. 2–3]. Стверджується, що модернізація може вести до дивергенції політичних систем [451, с. 1–27].

Прикладом специфічного шляху є політика модернізації Китаю. Вона передбачала реформування промисловості, сільського господарства, науки та оборони. Ден Сяопін стверджував: «Ми здійснюємо модернізацію китайського типу, і соціалізм, який ми будуємо, має китайську специфіку. Ми виходимо переважно зі своєї власної реальної обстановки, зі своїх власних умов...» [80]. Не заперечуючи необхідності вивчати досвід інших, він зауважував, що сліпе копіювання чужих моделей до успіху не приводить.

Політика чотирьох модернізацій була відповіддю й на політику попередніх десятиліть, яка передбачала розрив із традиціями («культурна революція», «великий стрибок»). Отже, революційна фаза модернізації змінилася еволюційно-реформаційною [40, с. 74]. У 1986 р. Компартія зняла тезу про те, що комуністична ідеологія є ядром духовного розвитку суспільства, натомість зросла роль конфуціанства, яке адаптується до сучасності.

Також відбулася поступова відмова від лінійної схеми розвитку. А. Турен пише, що «неорганічна» модернізація відбувається за хвилеподібним сценарієм, фази модернізації змінюються контр- або антимодернізацією [569, с. 451]. Хвилі контр- і антимодернізації пов'язані з явищем, яке В. Горбатенко називає кризовим синдромом модернізації і яке стосується насамперед сфери політики.

Частина дослідників вважає, що й на Заході модернізація відбувалась по-різному. В. Лапкін та В. Пантін виділяють англо-американський (еволюційний) та континентальний (хвилеподібний) її типи. Для першого властиві «більш органічне поєднання традиції та сучасності, відсутність різкого зламу традицій

та цінностей», другого – «різкі злами та потрясіння, пов'язані зі спробами радикального руйнування традицій та появи нових цінностей та норм» [179].

Зауважимо, що ще К. Маркс виокремив азійський спосіб виробництва, що не вкладався у лінійну схему. Країни, де функціонував цей спосіб виробництва, розташовані в зоні посушливого клімату, мали великі території, що не давало змоги здійснювати меліорацію шляхом кооперування приватних власників. Тому основу цих країн становила державна власність [198, с. 132–133].

Втрачає сенс і теза про однозначну прогресивність модернізації. Вчені зауважують, що у багатьох країнах модернізація супроводжується негативними явищами, зумовленими руйнуванням традиційного способу життя, втратою культурної самоідентифікації [467, с. 16], соціальними конфліктами.

Унаслідок зазначеного теорії модернізації до середини 1970-х років «відтісняються на ...периферію західного суспільствознавства [130, с. 9]. Але крах соціалізму на певний час відродив «вестернізаторство». Ф. Фукуяма стверджував про світову перемогу західного лібералізму [456]. Відбулося становлення транзитологічних концепцій переходу до ринкової економіки, демократії [512]. На думку Б. Капустіна, їх специфіка полягала у заміні терміна «модернізація» частковими термінами «демократизація», «лібералізація», що відсувало проблему жорстко пов'язаних еволюційних змінних; у зосередженні уваги на розвиткові ринку та процедурної демократії [130, с. 11–12].

Але транзитологія мала і спільне з теоріями модернізації – уявлення про лінійність розвитку, запозичення західних стандартів. Розвиток пострадянських країн засвідчив схематичність цих концепцій. В економіці постали монополії, у соціальній сфері відбулось падіння матеріального добробуту, зниження ролі науки, освіти, рівня охорони здоров'я, у політиці наслідком демократизації стали авторитарні режими. Це призвело до розчарування у транзитології.

Крах модернізаційних і транзитологічних теорій зумовив новий пошук, наслідком чого стали концепції постмодернізації. Вони відобразили зміни в економіці та інших сферах у ХХ ст. Їх ознаки з'явилися ще раніше. В. Старосольський у 1930-ті роки зауважував, що нові тенденції ставлять під

сумнів положення новочасної філософії, принципи раціоналізму, правової рівності, що суспільства розколоті на класи, основу яких становлять інтереси, а там, де люди керуються інтересом, немає місця раціоналізму [340, с. 58–61].

Остаточним розробленням нових концепцій слід завдячувати концепту постіндустріального суспільства. Спроби систематизувати новітні тенденції у вигляді інформаційного, технотронного суспільств не прижилися. Ефективнішими стали пошуки Д. Белла [430], який вирішив не давати новому суспільству «позитивну» назву. Згідно з ним, у ХХ ст. знання, інформація стали основним засобом виробництва, ключовими галузями – сфера послуг, наука, освіта. Це зумовило радикальні зміни у соціальній структурі, політиці. Інші вчені зауважували, що зміни в соціальних відносинах зумовлені тим, що неречові засоби виробництва не відчужуються, відтак постають нові форми капіталу. П. Бурдьє, крім економічного, виокремлює соціальний, культурний, символічний капітал [434, с. 241–258], О. Гаман-Голутвіна – адміністративний.

Концепція Д. Белла привела до перенесення в суспільствознавство концепту «постмодерн», виникнення поняття «постмодернізація». Її філософські аспекти висвітлювали Ж.-Ф. Ліотар, Ж. Бодрійяр, політологічні – Р. Інглехарт, в Україні – В. Горбатенко, С. Катаєв та ін.

Як пише Р. Інглехарт, постмодернізація передбачає відмову від акценту на економічній ефективності, бюрократичних структурах влади та науковому раціоналізмі та знаменує перехід до гуманнішого суспільства, де самостійності, багатоманітності та самовираженню надається великий простір [125, с. 269].

В. Горбатенко ознаками нового суспільства називає комп'ютеризацію, інформаційну революцію, енерго- та ресурсощадні технології, атомну енергетику, освоєння космосу, індивідуалізацію виробничого процесу, його перетворення на засіб самореалізації особистості, примат духовних стимулів, демократизацію та гуманізацію, зростання ролі науки та освіти [53, с. 62–63].

Але концепт «постмодернізація» теж не став домінуючим. Відбулось нове відродження концепції модернізації. Постмодерн, навіть у сфері мистецтва, означав плюралізм стилів. Тому постмодернізація – не особливий етап

еволюції, а складник модернізації. Е. Гідденс вважає, що епоха постмодерну не настала, сучасна епоха лишається радикалізованим модерном [49, с. 113]. С. Катаєв припускає співіснування модернізації, постмодернізації і традиціоналістського відступу [134, с. 143–147]. Отже, постмодернізація є не альтернативою, а інновацією теорії модернізації [53, с. 169].

Концепт «постмодерн» вносить суперечності у тлумачення модернізації низкою пострадянських учених. Не в усіх працях враховано те, що змусило на початку 1970-х років піддати сумніву теорії модернізації. І нині трапляються спроби розробити єдині моделі модернізації, визначити її як «об'єктивний процес», а західну демократію – як критерій модернізації. Д. Трубіцин пише про єдині форми організації суспільства. Суперечності виявляються і при формулюванні ним проявів модернізації в культурі. Поряд із толерантністю, мультикультурною взаємодією він виокремлює деідеологізацію, деміфологізацію та десакралізацію, раціоналізацію і прагматизацію соціальної поведінки [365, с. 6–7], що не відповідає дійсності. Це свідчить про складність опанування новітніх тенденцій, відмови від «вестернізаторських» постулатів.

Щодо розвитку політичної системи, зокрема ОБВ, за умов модернізації слід зазначити таке. Вплив надбудови на базис суспільства зростає у критичні періоди. Це зумовлено тим, що збільшується кількість альтернатив і у виборі сценарію найважливішу роль відіграє саме політична система. За В. Горбатенком, політологічне тлумачення модернізації полягає, зокрема, в тому, що вибір модернізаційного розвитку починається і здійснюється саме у сфері політики, з вияву політичної волі до змін [53, с. 13].

В. Пантін та В. Лапкін стверджують, що особливістю Росії є виняткова роль держави в ініціюванні, визначенні спрямованості та здійсненні модернізації, держава жорстко контролює її, тому модернізація є ланцюгом «революцій зверху». Іронія долі полягає в тому, що саме держава не відповідає глибинності перетворень. Через нерозвиненість громадянського суспільства соціальні перетворення замінюють модернізацією держави чи сфер, яких вона безпосередньо стосується – військової сили, бюрократії, державного сектору

економіки. Тому військово-індустріальна модернізація реалізується за рахунок контрмодернізації та «архаїзації» суспільства [179].

Здійснення модернізації пов'язане не лише з її проголошенням, а й визначенням пріоритетів. Особливо актуальне це у двох випадках. По-перше, щодо країн, які досягли в радянські часи високого рівня технологічного розвитку низки галузей, але є відсталими в інших, соціальній інфраструктурі, політичній культурі. По-друге, це стосується модернізації соціокультурно розколотого суспільства [255, с. 47]. Досить проаналізувати наслідки українізації. Очевидно, в такому суспільстві слід акцентувати на заходах, які не поглиблюють розкол. У цьому ракурсі корисний досвід ФРН. Для подолання відставання східних земель уряд запропонував такі напрями: модернізація зв'язку, розвиток вищої школи і дослідницьких центрів, оновлення міст, покращення будівництва житла, розвиток професійної освіти [235, с. 202].

Роль політичної системи в модернізації ставить на порядок денний питання про те, у чому полягає модернізація її самої. Д. Коулмен її елементами вважає структурну диференціацію, секуляризацію політичної культури, становлення тих складників, які визначаються принципом рівності індивідів, підвищення адаптаційної здатності політичної системи [438, с. 395–402]. В. Горбатенко серед напрямів політичної модернізації виокремлює раціоналізацію та забезпечення ефективності влади (вирішальний чинник довіри), диференціацію політичної структури, або інституціоналізацію, структурно-змістове перетворення політичної системи, формування політичної структури соціальної дії [53, с. 18–19]. За О. Данильямом, модернізація припускає утворення централізованих незалежних держав сучасного типу, розподіл владних повноважень між незалежними інститутами, зростання політичної активності мас; формування, розвиток та поширення сучасних політичних інститутів і практик, сучасної політичної структури [297, с. 118].

Проблемою є співвідношення модернізації та демократії. У класичних модернізаційних теоріях робили акцент на політичній демократії. Пізніше вчені відмовилися від жорсткого зв'язку між ними. З'являється теза, що

демократизація не обов'язково веде до демократії [260, с. 674]. С. Хантінгтон навіть дійшов висновку, що лише авторитарний режим може забезпечити перехід до ринку та національну єдність. Ці ідеї стали центральними для консервативної моделі модернізації. Її прибічники обстоюють необхідність політичної стабільності, сильної виконавчої влади.

Але це не означає ігнорування проблеми демократизації. Якщо режим не лише проголошує, а й успішно здійснює політику модернізації, це свідчить, що його підтримує населення. Запорукою модернізації є діалог влади і населення [258, с. 498]. У цьому контексті цікавий досвід Китаю. Ден Сяопін зазначав, що реформа господарської системи змушує перебудовувати політичну структуру: «...Повинні бути розв'язані такі питання, як розмежування того, що повинно вирішуватися згідно з законом і що вправі вирішувати відповідальні особи, розмежування функцій партійних і урядових органів. Принцип керівної ролі партії непохитний, але ...партія повинна керувати вміло, необхідно розмежувати функції партійних і урядових органів» [80].

Отже, мову про зв'язок демократизації та модернізації можна вести в тому сенсі, що влада для успіху модернізації має підтримувати діалог з населенням, громадськими організаціями, залучати їх до перетворень. В. Горбатенко зазначає, що сильною держава може бути не тиском на підлеглих, а обмеженням державних структур законом, рівнем реального захисту життя особи, її прав, власності та інтересів [53, с. 186].

Також зв'язок демократії та модернізації полягає в тому, що економічні успіхи, соціальна диверсифікація з часом трансформуються в політичну демократію. Прикладами є Південна Африка, Чилі, Тайвань, Корея, де на зміну авторитарним режимам прийшли демократичні.

У цьому контексті варте уваги дослідження А. Пшеворським та Ф. Лімоньї ролі економічного розвитку в становленні демократії [536, с. 155–183]. Вони констатували, що встановлення демократії не визначається економічним розвитком, але є залежність між ним (зокрема, доходами

населення) і тривалістю демократичних режимів. Шанси на виживання демократій збільшуються, коли уряди забезпечують економічне зростання.

Значні зміни в політичній системі відбуваються у зв'язку з явищами, що отримали назву «постмодерн». Р. Інглехарт стверджує, що постмодерн робить демократію неминучою, оскільки дорожче платити за те, щоб її уникнути. Водночас В. Горбатенко звертає увагу, що постмодерністська реальність відторгує такі феномени, як усталена ціннісна орієнтація, їй властиві гра в гуманізм, активність чи лояльність, що політика перетворюється на різновид підприємництва, де провокують події, конфлікти, створюють штучні іміджі.

Ці особливості формують новий контекст політики модернізації. О. Яхно вважає, що політика модернізації, проголошена свого часу Президентом Росії, була спрямована на встановлення його лідерства у «тандемі» (з Прем'єром), але не була реальним політичним та економічним процесом [423]. О. Соловійов зазначає, що демократизація стала «виставковим експонатом офіційного дискурсу», який втратив значення системотвірної програми [337, с. 40].

Особливості постмодерну вносять корективи у взаємодію між центром та регіонами. Серед процесів постмодернізації В. Горбатенко називає децентралізацію [53, с. 172]. На його думку, цивілізація переживає перехідний стан від державно-правового моноцентризму до поліваріантних форм, до зростання ролі регіональних органів. Але він сам твердить про обопільні тенденції, зокрема «концентрацію в єдиному центрі тільки найбільш суттєвих, основних функцій керівництва і управління без надмірного обмеження сфери дії місцевого самоврядування» [53, с. 180–181].

Співвідношення централізації та децентралізації залежить від розвитку місцевого самоврядування, здатності місцевої влади взяти відповідальність за стан справ у регіоні, ступеня консолідації суспільства, яке гарантуватиме, що посилення повноважень місцевих влад не призведе до деструктивних процесів.

Українські вчені значну увагу приділяють модернізації інститутів управління. Спираючись на досвід зарубіжних країн, А. Береза вважає, що вона дасть змогу підвищити ефективність ОБВ, зменшити витрати на них; зміцнити

довіру населення до держави, сприяти формуванню громадянського суспільства шляхом розширення можливостей участі у прийнятті рішень; збільшити прозорість влади; сприяти економічному розвитку, підвищенню конкурентоспроможності держави на світовому ринку; протидіяти корупції, зловживанню службовим становищем, зарегульованості соціально-економічних процесів; полегшити інтеграцію у Євросоюз [18, с. 144–145]. Аналізуючи концепції нового державного менеджменту та урядування, дослідник дійшов висновку, що в Україні реалізуються положення першої концепції, але впровадження урядування та концепції мереж передчасне, оскільки потребує змін у відносинах між державою та громадянином [18, с. 152–153].

Зміни у системі взаємодії ОБВ між собою та з суспільством мають й технологічний аспект. Йдеться, зокрема, про роль інформатизації. На думку В. Горбатенка, вона справляє вирішальний вплив на розвиток політичної комунікації. Це передбачає: повагу до чужих культури, звичаїв, цінностей; недопустимість використання високого соціального статусу в міжкультурних контрактах; використання адекватних ситуації комунікативних засобів для запобігання ущемленню інтересів інших людей, створенню фальшивих, спотворених образів у свідомості тих, на кого спрямована комунікативна дія, заради власної вигоди; заперечення таємності та безвідповідальності у використанні інформації, застосування принципів відкритості, розширення, збагачення людського знання [53, с. 191–192].

#### **1.4. Механізми взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади**

Механізми взаємодії ОБВ, зокрема центральних та місцевих, в Україні в контексті державного управління в цілому вивчали В. Аверьянов, В. Борденюк, З. Варналій, І. Голосніченко, А. Коваленко, І. Коліушко, О. Кордун, В. Князев, І. Кресіна, А. Крусян, Н. Нижник, А. Оболенський, С. Серьогіна та ін.; у контексті регіоналізму – І. Курас, П. Надолішній, С. Римаренко, Т. Татаренко;



протидії корупції – Є. Невмержицький. Механізмам державного управління та державної влади присвячені праці І. Ісаєнко, О. Іщенка, Є. Морозова, О. Радченка, О. Федорчак. У Росії цю проблему вивчали Г. Атаманчук, В. Комаровський, Л. Сморгунов, О. Соловійов, Ю. Тихоміров, В. Чіркін, О. Шабров та ін. Механізми зв'язку політики та державного управління досліджували закордонні вчені – В. Вільсон, Є. Вятр, Ф. Гудноу, Дж. Олсен та ін.

Необхідність повторного звернення до цієї теми зумовлена не лише відсутністю комплексних досліджень механізмів взаємодії центральних та місцевих ОБВ, а й розбіжностями в підходах до цього питання.

Перша проблема стосується об'єкта вивчення. Представники різних галузей тлумачать його по-різному. Правознавці та представники науки державного управління аналізують державний механізм, механізм державного управління, зокрема регіонального; політологи – механізм політичної влади, регулювання владних відносин, механізм реалізації політичної влади.

Для політологів категорія «влада» ширша за «державну владу», навіть коли йдеться про державні органи, оскільки влада має не лише державно-правову природу. Важливо й те, що через державні органи свої інтереси реалізують і недержавні суб'єкти. Механізм державної влади пов'язаний із соціальними механізмами володарювання, а державний апарат представляє різні соціальні групи.

Це не означає, що правознавці та представники державного управління не вивчають співвідношення соціальних механізмів і механізмів управління. Г. Атаманчук розуміє під соціальним механізмом державного управління «сукупність та логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, за допомогою яких суб'єкт державного управління (його компоненти) „схоплює” потреби, інтереси та цілі суспільства в управлінських впливах, закріплює їх у своїх... рішеннях та діях і практично впроваджує їх в життя, спираючись на державну владу» [11, с. 86].

О. Радченко, аналізуючи широкий спектр правознавчих та державно-управлінських підходів до механізму державного управління, визначає його як системну сукупність інституцій, структур, дій, форм, станів і процесів у

державі, як продукт організованої діяльності, що має на меті реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізації функцій держави та має суб'єктом органи державного управління [304, с. 68].

У механізм управління О. Радченко включає не лише інститути, а й інституції. Тобто механізм державного управління базується не лише на формальних нормах, а й суспільних традиціях, символічних практиках.

Але проблема полягає не лише у залученні соціального механізму до механізму державного управління. Відносини держави та суспільства варіюються залежно від національної специфіки, політичної культури, форми правління. Це впливає на співвідношення політичного керівництва та адміністративного управління.

В. Токовенко виокремила два підходи до державного управління. «Широкий» ґрунтується на тому, щоб розглядати його як діяльність держави. «Політичне керівництво» поглинається поняттям «державне управління». «Вузкий» полягає в ототожненні державного управління з діяльністю апарату виконавчої та інших гілок влади. Серед прихильників «широкого» підходу автор називає російських авторів, а «вузького» – переважно українських [363, с. 13–14].

На нашу думку, розбіжність у підходах пояснюється національними особливостями. Росії властива висока значущість державної єдності, вертикалі влади для забезпечення територіальної цілісності та протистояння зовнішнім конкурентам. Звідси – традиції моноцентризму. В Україні ж політику завжди здійснювали клани, які не відзначалися внутрішньою єдністю. Отримуючи контроль над органами влади, вони реалізують через них свої інтереси [257, с. 218]. Конституційний Суд України свого часу зробив висновок, що інтерес органу державної влади може не збігатися з інтересом держави [313]. Цей висновок можна порівняти з висловлюванням екс-спікера Державної думи РФ про те, що Дума – не той майданчик, де треба вести політичні баталії, обстоювати політичні гасла й ідеології. Тобто якщо в Росії парламент – не місце для дискусій, то в Україні

таким місцем є навіть адміністрація. У підсумку, якщо в Росії держава абсорбує спектр політичних інтересів, то в Україні держава стає знярядям корпоративних груп [261, с. 175]. Тому категорія «політична влада» для українських політологів охоплює ширший діапазон відносин, ніж державне управління, а основою взаємодії державних органів є взаємодія політичних угруповань.

Це не означає, що російські автори ігнорують політичні аспекти управління. За В. Комаровським та Л. Сморгунівим, «адміністративне управління в сучасних умовах є й управлінням політичним» [266, с. 10]. Останнім часом в Росії почастишали випадки захисту дисертацій, присвячених політичним аспектам адміністративних реформ. Проте проблема полягає в тому, хто є суб'єктом політичних відносин, які впливають на управління – самі органи влади та їх очільники чи й інші суб'єкти.

Наступна проблема стосується того, що включати в механізм взаємодії. Тут часто розбіжності теж зумовлені «науково-галузевою» належністю. Автори посібника з державного управління роблять висновок про вузьке та широке розуміння державного механізму. У першому випадку йдеться про «статичну єдність елементів, які служать інструментом організації управлінських явищ та процесів», у другому – про «функціонування цієї статичної єдності» [73].

Самі автори схильні до вузького розуміння. На їх думку, державний механізм – це сукупність державних органів, організованих у систему для виконання цілей державного управління згідно з правовим статусом, і масив правових норм, які регламентують організаційні засади та реалізацію органами своїх функцій [73].

Але це визначення не вичерпує всіх аспектів навіть вузького розуміння. Постає питання, які органи включати до механізму: лише ті, які передбачені законами, чи й інші, які створені для забезпечення діяльності конституційних суб'єктів, розроблення програм, контролю. Так, у 1990-х роках Адміністрація Президента законами не передбачалася, але її вплив на взаємодію органів влади був значним. Нині те саме відбувається з Комітетом економічних реформ при

Президентові. Він не лише розробляє напрями реформ, а й здійснює їх моніторинг і контроль. Створена навіть вертикаль Комітету. Тому ми вважаємо, що допоміжні, дорадчі структури мають бути включені до державного механізму.

Другий аспект стосується того, які правові норми слід включати до механізму управління. З наведеного визначення випливає, що йдеться про закони та інші правові акти. Їх норми мають регламентувати організаційну структуру державних органів, яка залежить від структури функціональної, що теж детермінована законами та іншими правовими актами. Проте регламентація функцій може відставати від організаційної регламентації, про що свідчить досвід функціонування в Україні ОБВ зі спеціальним статусом. Тому функції органів можуть визначати актори, які впливають на державне управління.

Відповідно до визначення, правові норми, що включаються до механізму, регламентують й реалізацію функцій державних органів. Проблема полягає в тому, чи належать до державного механізму лише ті акти, якими встановлюється порядок реалізації функцій, чи й акти, через які ці функції реалізуються. Наприклад, ті, якими затверджуються стратегії політик, їх концепції. Наведене визначення відповіді не дає. Наша точка зору полягає в тому, що ці акти теж включаються до механізму взаємодії, адже, як зауважив О. Дзьобань, поняття «механізм» у суспільствознавстві змістовніше, ніж поняття «технологія» [297, с. 152–153]. Взаємодія визначається не лише методами, прийомами, а й цілями.

Але цілі влади не встановлені апріорі. Як і методи, прийоми, засоби, вони змінюються залежно від ситуації. Крім того, вони є ієрархічним явищем. Так, однією з цілей політичної системи О. Дзьобань назвав забезпечення єдності народу [297, с. 157]. В Україні у 1990-х роках у межах реалізації цієї мети проблема полягала в консолідації апарату держави, централізації. Нині ситуація змінилася, і задля єдності суспільства необхідне сприяння ініціативності регіонів. Відтак змінюються цілі діяльності ОБВ в контексті їх взаємодії.

Прихильниками широкого підходу є багато представників науки державного управління. У визначення механізму державного управління О. Радченко

включає не лише статичні елементи, а й процеси у цій сфері. Тобто це не лише регламентація, наприклад, регіональної політики, а й саме її здійснення.

Питання щодо включення процесів до структури механізму взаємодії органів влади не є простим. Часто у працях навіть одного дослідника є суперечності. Так, О. Іщенко визначає процеси демократизації, модернізації, гуманізації, децентралізації, деконцентрації тощо як оптимізацію механізмів регулювання владних відносин, тобто безпосередньо до механізмів він їх не відносить. Але, наводячи класифікацію механізмів функціонування влади, він виокремлює підпорядкування, превалювання, панування, організацію, керівництво, контроль [129], а це динамічні елементи. Так само й Є. Вятр включає до механізму владних відносин волевиявлення володарюючого щодо підвладного та підпорядкування останнього волі володаря [41, с. 161].

О. Федорчак, що здійснила найповніший, на нашу думку, аналіз різних підходів, включає до механізмів управління економічну, соціальну, фінансову тощо політику. На її думку, механізм є ширшим поняттям за процес і охоплює інструменти (технології, програми), важелі (економічні, фінансові, правові), методи (організаційні, економічні, психологічні), стимули управління [390].

Складність проблеми включення процесів до державного механізму або механізму влади зумовлена фундаментальною проблемою, адже механізм може перебувати в робочому чи статичному стані. Виникає питання, чи не є процеси управління (володарювання) проявом того, що його механізм працює, а тому ці процеси є не складниками, а характеристикою його стану. Очевидно, цим керуються і прибічники вузького визначення державного механізму.

Проте при цьому не взято до уваги особливості суспільних відносин. Суспільні процеси є не лише зміною просторових і часових координат. Вони призводять до зміни якісного стану суб'єктів відносин, є способом реалізації їх цілей, а тому їх включення до структури механізму взаємодії виправдане. Водночас ці процеси можуть приводити або не приводити до реалізації поставлених цілей. І саме цей момент визначає стан процесуального механізму.

Найширше до механізмів взаємодії державних органів підходять, зважаючи на вказані причини, політологи. В одному зі словників до механізму держави зараховані не лише юридичні та інституційні механізми, а й політичні, культурні, ідеологічні. В іншому механізм влади визначено як систему, внутрішній устрій влади, який приводить її у дію [205, с. 380]. У посібнику Г. Щедрової у підрозділі «Механізм реалізації влади» аналізується поняття «легітимності влади», класифікуються її типи [238, с. 49–50]. О. Іщенко виокремлює такі підмеханізми регулювання владних відносин: організаційний, підпорядковуючий, мобілізаційний, регулюючий, координуючий, комунікаційний, інформаційний, оптимізуючий і контролюючий [129].

Проблемою є й класифікація механізмів управління/влади. О. Радченко пропонує робити це за сферами (політичні, правові тощо), функціональним призначенням, рівнем державного впливу, суб'єктом управління [304, с. 67–68]. Він стверджує, що механізмів управління стільки, скільки функцій є в державі.

О. Федорчак поділяє механізми управління на: механізми-знаряддя (інструменти), механізми-системи (набір взаємопов'язаних елементів) та механізми-процеси (послідовність певних перетворювань) [390]. М. Обушний виокремлює групи механізмів влади: механізми створення; механізми дії, взаємодії, існування, функціонування, передачі влади [205, с. 380].

Як зазначалось вище, О. Іщенко поділяє механізми функціонування влади на: підпорядкування, превалювання, панування, організацію, керівництво та контроль. Водночас він їх класифікує залежно від політичного режиму на авторитарні, тоталітарні та демократичні [129].

Вчені аналізували й особливості механізму управління на регіональному рівні. О. Федорчак вважає, що організаційний механізм управління в обласних державних адміністраціях включає: суб'єктів управління (Президент, парламент, уряд, міністерства, голови адміністрацій, керівники їх підрозділів); його об'єкти (громадяни, підприємства, установи, районні державні адміністрації, органи самоврядування), самі обласні державні адміністрації (цілі, завдання, структура, функції, методи та інструменти реалізації,

результати функціонування). Крім того, автор зараховує сюди потреби та інтереси суспільства, зворотний зв'язок [390].

Аналізуючи взаємодію місцевих ОБВ та місцевого самоврядування, А. Крусян виокремлює три типи взаємодії – координаційний, субординаційний та реординаційний. Під координацією вона має на увазі кооперацію управлінських зусиль для успішної реалізації завдань громад, під субординацією – «управлінські відносини, що функціонують на принципі “вертикалізації”». Реординаційний тип вона поділяє на три – «зворотне упорядкування», кореляцію та ініціативну реординацію [165, с. 14].

### **1.5. Ідейно-теоретичний потенціал мовної політики: наукові підходи і напрями осмислення**

Комунікативна складова мовної політики – це конструктивна, прогнозована і зважена повсякденна робота усіх гілок політичної влади, рухів, товариств, організацій, політичних партій, установ, спрямована на захист мов національних меншин і корінних народів, а також – єдиної державної (офіційної) мови, подальший її розвиток і поширення в усіх сферах і галузях суспільно-політичного життя та в усіх регіонах країни. Це раціональна мовна політика легітимної влади, яка керується Конституцією та іншими законами держави, забезпечує повноцінне функціонування державної (офіційної) мови, а також тих мов, які знаходяться на межі зникнення [543]. Це добре спланована робота держави, спрямована на регулювання мовного питання, користь соціокультурного і духовного розвитку усіх народів, які мешкають на території сучасної України.

Комунікативний аспект мовної політики як специфічної області державної політики тісно пов'язаний з ідейно-теоретичним потенціалом мовної політики, зокрема її інформаційно-комунікаційною складовою, яка охоплює усі сфери і галузі суспільно-політичного життя держави. Без вільного доступу до інформації та максимально швидкого обміну нею ідея незалежності, до якої

десятиліттями прагнув український народ, не стала б реальністю. Більше того, без удосконалення та створення нових засобів зв'язку, зокрема і електронних, демократична ідеологія не змогла б прийти на зміну радянської, а разом із нею – і політичний плюралізм, “основними домінантами якого, як вважає М. Остапенко, є стратегія жити разом, повага до інтересів, поглядів і стандартів життя іншого, готовність відшукувати і використовувати компроміси” [241, с. 2].

Сучасні підходи до аналізу ідейно-теоретичного потенціалу комунікативного аспекту мовної політики вибудовуються, як уже було зазначено вище, на основі двох парадигм: перша формує посттоталітарну перспективу, яка концентрує навколо себе уявлення про нову форму соціально-політичного контролю, інша – комунікативну, що спонукає до розуміння та інтеграції усіх еліт та політичних сил. Такий комунікативний аспект політики може мати сенс лише тоді, коли політичні актори вступають у контакт лише з однією метою – порозумітися, дійти згоди і домовитися, що не є на порядку денному окремих сучасних політиків, які лише декларують таке бажання. Щоб така комунікативна дія відбулася, політичні актори мають обґрунтувати свої домагання і бажання. І тим не менше порозуміння між різними політичними силами, владою та опозицією спостерігалися при ухваленні необхідних для держави законів, постанов і рішень, а також Декларації про державний суверенітет, проголошення незалежності, ухваленні Конституції України і т. п. Комунікативний аспект мовної політики упродовж усіх років незалежності формувався на основі декількох ідеологій. До середини 90-х рр. минулого століття він активно формувався і розвивався під дією національно-демократичної ідеології, тобто правих політичних сил. Паралельно із цим на розвиток суспільно-політичного життя країни великий вплив мала комуністична ідеологія, якій симпатизували мешканці Півдня і Сходу країни.

Комунікативний аспект мовної політики досліджували О. Бабкіна, О. Волянчук, М. Гордієнко, Я. Грицак, Т. Груба, Дейк Т. А. ван., П. Демчук, Д. Донцов, О. Зернецька, Л. Климанська, О. Кресін, О. Кузьмук, І. Лопушинський,



М. Остапенко, В. Панібудьласка, Г. Редькіна, О. Скребець, В.Тимченко, Ю. Шайгородський та інші учені. Комунікативний аспект мовної політики, на думку проросійськи налаштованих політиків та учених, полягає у гарантуванні права виробляти і надавати інформаційно-комунікаційну продукцію будь-якими мовами. Це право з поважанням принципу незалежності і самостійності засобів мас-медіа забезпечується створенням умов для розповсюдження інформації різними мовами і вільного вибору мови її споживання. Раціональний підхід до здійснення мовної політики учені розглядають як ідеологічний плюралізм, що пов'язаний із певними системами ідей, цінностей, поглядів, має підставу для формування політичної нації, самосвідомості українського народу на принципах культурної і мовної унікальності і може закріплюватися юридично через визнання і гарантування політичних, громадянських прав і свобод людини. На думку М. Остапенко, “ідеологічний плюралізм пов'язаний із певними системами ідей, він не відкидає боротьби ідеологій і вказує лише на те, що держава залишає “сферу ідеологічної боротьби” і не підтримує будь-яку із існуючих ідеологій” [241, с. 19].

Комунікативний підхід до здійснення мовної політики, на їх переконання, полягає у тому, що, приміром, телерадіоорганізації України можуть вести мовлення державною мовою, російською, регіональними мовами, мовами міжнародного спілкування та іншими мовами, кількома мовами або однією мовою. Для державних загальнонаціональних телерадіоорганізацій частка мовлення державною мовою має становити не менше 65%, російською мовою – не менше 30 відсотків загального обсягу добового мовлення. Хоча це є не зовсім правильно, оскільки у плані володіння і використання української мови та її розвитку нічого не змінюється, якщо зважити, що 14% етнічних українців є зросійщені, а етнічними росіянами є не 30%, а лише 17,3%. Якщо етнічних українців є 77,8%, то стільки має бути мовлення державною мовою, а не 65%. Водночас, якщо залишити 30% мовлення російською мовою, то 13% зросійщених українців такими і залишаться. Тобто, у цьому випадку ми ведемо мову про комунікативний підхід до запровадження державного мовлення, яке

має відповідати конструктивній мовній політиці. У той же час обсяги регіонального і місцевого мовлення державною мовою, російською, іншими регіональними мовами мають відповідати чисельності регіональних мовних груп. Зокрема І. Лопушинський, механізмами державного регулювання реалізації мовної політики вважає систему організаційних і правових засобів, важелів, методів і стимулів, за допомогою яких держава унормовує мовні процеси, забезпечує реалізацію соціально-економічних і правових функцій. “Використання цих механізмів, на його думку, максимально забезпечить головну мету-мінімум держави – функціонування української (державної) мови в комунікативній сфері та мету-максимум – консолідацію українського суспільства на основі цієї мови” [188, с. 24].

Раціональна мовна політика є потужним інструментом, який необхідно застосовувати у процесі ідентифікації і консолідації українського полікультурного суспільства. Це є одним із основних завдань, якому протягом усіх років незалежності не приділялося належної уваги [543]. Ідеологія, як наука про ідеї, на думку М. Головатого, є системою цінностей, поглядів, тверджень, що відображає ставлення людини до дійсності. Це систематизована сукупність понять і уявлень про світ, за допомогою яких різні суб’єкти – особистість, група, клас, суспільство тощо усвідомлюють власні політичні позиції та інтереси, які є відповідними спонуками політичної діяльності. Тобто, “це складний, малодосліджений і суперечливий процес, який залежить від особистісних і психологічних рис людини” [51, с. 148-149].

Ідеологія політична, за визначенням Є. Перегуди, є системою концептуально оформлених уявлень, ідей і поглядів на політичну дійсність з позицій певних суб’єктів політичної діяльності. Складовими політичних ідеологій, як зазначає учений, є політичні теорії та ідеї, суспільно-політичні ідеали, цінності, концепції політичного розвитку, політичні програми, символи тощо. “Суб’єктами політичної діяльності, на його слушну думку, є групи, громадські об’єднання, політичні партії, спільноти та мешканці регіонів” [270, с. 322-323]. У цьому контексті термін “ідея” варто розуміти як світогляд,

переконання і міркування, що відображають закономірні зв'язки та відношення до об'єктивної дійсності, яка покладена в основу людської діяльності [349, с. 247].

Політологічний довідник визначає термін “ідеологія” (походить від грец. *idea* – поняття та *logos* – вчення) як систему політичних, етичних, художніх, філософських та релігійних поглядів. Основний його зміст – соціальний ідеал, образ передбачуваного, бажаного чи очікуваного. “Усі ідеології містять ідеї, оскільки представляють не дійсний, а уявний світ” [231, с. 221, 225]. У цьому випадку термін “ідеологія” асоціюється з ідеєю месіанської ролі російського етносу як єдиної сили, яка спроможна захистити і консолідувати есіх слов'ян в одну націю. У політологічному словнику поняття “ідеологія” трактується як система переконань та ідей, поглядів на суспільство та його політичне життя. Ідеологія відображає ідеали, світогляд, інтереси, умонастрої людей, класів, соціальних верств, політичних партій та громадських рухів, а також охоплює цінності, нормативні й цільові схильності та способи їх досягнення [141]. Інколи її розглядають, як вважає А. Пахарев, як систему взаємодіючих символів і структур, своєрідну реакцію на соціальне напруження у суспільстві. “Історичний досвід, на думку еченого, підтверджує, що ідеологія є системою переконань, яка закономірно виходить на політичну сцену у часи скрутних криз суспільства і здатна порушувати стан соціальної аномалії у кризових умовах” [270, с. 319-320]. Тут важливо провести паралель між політичною та економічною кризою, у якому опинилася Українська держава та український народ, та озброєним нападом Росії на Кримський півострів та його анексією.

Раціональний підхід до аналізу мовної політики спрямовано на розв'язання проблем, які мають глобалізаційний характер, – це ксенофобія, мовно-політичні і міжконфесійні конфлікти, мовно-політичний сепаратизм тощо. Аби цим явищам протидіяти і забезпечити нормальну взаємодію, на думку В. Логвинчук, “необхідно у кожній спільноті виховувати “толерантність, хоча вона і не є панацеєю від конфліктів, які ґрунтуються на невизнанні відмінностей, передбачає існування розмаїття та “інакшості” лише у тому

випадку, якщо вона не виключає мирного співіснування множини “інакшостей” [187, с. 7-9].

Нагальною потребою мовної політики є осмислення її ідейно-теоретичного потенціалу та аналіз її конструктивних і деструктивних виявів як основних наукових підходів до дослідження зазначеної проблеми. Зокрема, Платон надавав ідеям великого значення і запевняв, що вони є основою фундаментальних перетворень, управляють світом, народжують цивілізації, і водночас, створюють і руйнують держави. Щоб розкрити ідейно-теоретичний потенціал мовної політики, необхідно з'ясувати поняття “ідея”, яке за сучасним словником – мінімум іншомовних слів визначається як думка або міркування з приводу того, що відображає закономірні зв'язки та відношення до об'єктивної дійсності. Тобто, ідея – це те, що покладено в основу того чи іншого процесу людської творчості, основного принципу світогляду і переконання [349, с. 247].

Новий словник іншомовних визначає ідею як сукупність уявлень про дійсність у свідомості людини, що виражає його відношення до навколишнього світу; основний суттєвий принцип світосприйняття; основну думку, задум, що визначає зміст чого-небудь; намір або план [226, с. 252]. Тобто, ідея дає нам можливість усвідомити давність і неперервність української історії, традиції, мови, культури, починаючи від доби Київської Русі і закінчуючи здобуттям незалежності. Парадокс російської ідеї у захопленні Криму і подальшої ескалації військового конфлікту на кордонах з материковою Україною полягає у тому, що він активно підтримується етнічними росіянами, зокрема інтелігенцією, що розвіює міф про братні стосунки з українським народом [204].

Ідею двомовності і багатомовності, яка, по суті, була закладена у законі “Про мови в Українській РСР”, використали у власних інтересах проросійські політичні сили і таким чином загальмували на Півдні і Сході України поширення української мови, даючи зелену дорогу лише російській мові. Про такий стан речей свідчать маніпуляції, які відбулися навколо Закону “Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин”, який узяв

під свій захист не ті мови, які дійсно його потребують, а російську, яка захищена Конституцією України та іншими законами, широко представлена в інформаційній, освітній, комунікаційній та інших галузях суспільно-політичного життя країни [350].

Ідею застосування російської мови у сучасній Україні у якості другої державної, офіційної або регіональної, аналізували такі українські вчені і політики, як В. Алексеев, М. Баграєв, І. Гайдош, В. Горбачов, С. Кияшко, О.Костусєв, В. Мироненко та ін. Щоб змінити недосконалу мовну політику, необхідно, на думку І. Кресіної, сформувати відповідну національну свідомість та ідентичність, яка буде працювати не на розкол, а на єднання країни [164]. У цьому контексті варто більш детально зупинитися на ідеї розширення сфери застосування української мови в усіх сферах і галузях суспільно-політичного життя країни, зокрема в Інтернеті регіонах України. Цій ідеї присвятили свої праці такі учені, як Б. Ажнюк, Н. Бабич, М. Недюха та ін.

Євроазійський напрямок розвитку більш детально проаналізувала вітчизняна дослідниця О. Скребець. Учений сконцентрувала увагу на деструктивному аспекті мовної політики сучасної Росії, зокрема на ностальгії за імперським минулим, яке вона намагається реставрувати шляхом насильницького захоплення держав пострадянського простору та об'єднання їх на чолі з Росією. Учений намагається дати відповідь на запитання, чому для Росії імперська модель розвитку є такою важливою? О. Скребець підкреслює, що мільйони росіян вважають Росію духовним лідером, великою імперією, яка виховує у своїх громадян високі моральні принципи та особливості менталітету [331, с. 41, 60, 61, 68].

Деструктивна складова мовної політики – це зіткнення інтересів різних політичних сил, партій, рухів, організацій, формувань, радикальних угруповань, ідеологій, влади і народу. Щоб попередити протистояння у мовно-політичній сфері, у вітчизняних учених, зокрема А. Погрібного [265] і В. Кулика [170], виникла ідея запровадження в Україні зарубіжного мовного досвіду, який би допоміг згуртувати полікультурний український народ. Про базові цінності

європейських стандартів мовно-комунікативної політики йдеться також у праці Н. Шульги [414].

Ідея російщення (асиміляції), яку досліджували І. Дзюба, І. Діак, В.Скляр та ін., є шкідливою в умовах будівництва нової демократії і вигідна лише тим, хто підтримує федералізм і сепаратизм [245]. Ідею російщення, євразійського шляху підсилювали російські політики, етнополітологи, письменники і вчені, серед яких велике значення мають виступи, заяви і твори О. Дугина, К. Затуліна, С. Корабльова та ін. В учених виникла ідея: шляхом реінтеграції пострадянського простору перетворити Росію яка, за версією Ф. Тютчева, є “Другою Європою” і її духовним конкурентом, на сильну світову державу. Досягти поставленої мети Росія намагається шляхом перетворення СНД на новий політичний союз, тобто у наймасштабніший проект модернізації ідеї панславізму [229].

Комунікативний і деструктивний підходи до аналізу здійснення мовної політики розглядається за допомогою методу тріадної кореляції цінностей та орієнтацій соціально-політичного та полікультурного розвитку українського суспільства і держави у цілому [262], тобто у контексті тріади “мова-інформаційно-комунікаційна політика-мовна політика”, що аналізували як зарубіжні (Н. Луман, Д. Мак-Квейл, Перотті Антоніо, І.Сафіулліна, А.Соколов, А. Соловійов, В. Федотова та ін.), так і вітчизняні вчені (Ю.Біденко, В. Бурдяк, М.Головатий, С. Денисюк, В. Загороднюк, О.Зернецька, Ю. Косенко, Л. Масенко, Л. Нагорна, М. Остапенко, В. Пасько, І. Кресіна, М. Розумний, О. Суший, В. Тімашова, Л. Шаян та ін.). В основу тріадного методу дослідники поклали власне уявлення про неупереджений аналіз дійсності, очищений від суб’єктивізму політика і вченого, а також розуміння таких понять, як “розмова”, “обговорення”, “оповідь”, “пояснення”, “доведення”, “аргумент”, “бесіда”, “суперечка”, “міркування”, “дебати”, “культура”, “ідеологія”, “комунікація”. Між цими поняттями є тісний зв’язок, наприклад, для культури слово є дією, мова - комунікацією, а для ідеології будь-яка дія може стати словом, а будь-яка комунікація може мати форму мови [64, с. 78].

Що стосується феномену “мова”, то, за визначенням Нового тлумачного словника української мови, він означає здатність людини говорити, висловлювати свої думки [227, с. 661]. Зокрема Л. Нагорна, розглядає мову як соціальний феномен, систему комунікації, фундамент історичної пам’яті, що об’єднує народ у часи тяжких випробувань, і як таку, яка є своєрідним “вікном у світ”, бо формує уявлення людини (нації), її уподобання, створюючи макрополе для духовної життєдіяльності, стоїть на сторожі державного, культурного, ідеологічного, інформаційного суверенітету нації, формує національну свідомість та відіграє вирішальну роль у становленні національної (громадянської) ідентичності [217, с. 261].

У той же час мова є складовою частиною політики, що схиляє нас більш детально розглянути таке поняття, як “політична мова”. Її варто розуміти, як професійну мову політичних відомств (інструкцій, переговорів, розпоряджень, листування тощо). Політична мова – це мова інформації, доповідей, повідомлень, мітингів, парламентської роботи, що за визначенням Л. Нагорної, є інструментом, який використовується у боротьбі за владу і статус. Вона є не лише прерогативою професійних політиків чи державних чиновників, а й своєрідним діалогом, який час від часу переходить у поєдинок між “партією влади” та “національно-демократичними політичними спільнотами, які охороняють національні інтереси автохтонних українців та намагаються консолідувати суспільний організм” [321, с. 315].

Їх словесна війна переплітається між собою і створює ефект змагальності під час ухвалення рішень та законопроектів. Це явище аналізувало багато українських вчених і політиків, зокрема В. Коваль, П.Порошенко, В. Король, І. Лопушинський, Я. Радевич-Винницький, Л.Ставицька, Ю. Шемшученко, К. Шудря та ін. Зокрема, Ю. Шемшученко, М. Шульга встановили, що проживання індивіда у чужомовному середовищі сприяє формуванню двомовності, а з часом – асиміляції, що характерно для мешканців великих міст. На думку О. Потєбні, “мислення дитини повинно формуватися на ґрунті

рідної мови, і поки воно не дозріло, поки не сформувався остаточно мовно-розумовий апарат, двомовність є шкідливою” [196, с. 93].

Так, поняття “двомовність” – це вільне використання двох мов громадянами будь-якої держави, приміром, російської та української або іншої мови російськомовними та іншомовними українцями. Це користування тією чи іншою мовою у залежності від обставин або з політичних міркувань. Двомовними, як правило, є російськомовні українці північних, частково центральних та інших регіонів держави. Разом із тим, двомовність окремі політичні сили використовують у політичній боротьбі за владу або заради досягнення своїх особистих інтересів і мети. Якщо дві мови розглядати як дві культури і дві нації у межах однієї унітарної держави, то у нерівних умовах їх розвитку одна із них може перетворитися на пануючу, більш престижну і головну. Окремі дослідники вважають, що коли проросійські політичні сили борються за державний статус російської мови, яка і так в Україні є пануючою, то насправді вони виборюють рівність не для двох мов – української і російської, а лише для однієї – російської.

На думку багатьох українських учених, функціонування двох державних мов в одній державі може призвести до мовно-політичного конфлікту і до розколу держави за мовною ознакою, якщо одна із них, приміром, – російська, яка частиною українського соціуму вважається престижною та елітною, інша – українська, яку окремі проросійськи налаштовані політики вважають суржиком, селянською, мужицькою та діалектом російської. “При таких обставинах, як вважає Л. Масенко, взаємини двох мов визначають не гармонійне співіснування і взаємодію, а конфлікт і боротьбу, яка триватиме доти, доки на цій території не переможе одна із них. Та держава, продовжує Л. Масенко, в якій панує мова колонізатора, не розвиватиметься як країна незалежна, а як постколоніальна [203].

Якщо порівняти дві точки зору щодо проблеми двомовності, то на відміну від Л. Масенко Л. Нагорна вважає двомовність “чинником інтелектуального збагачення і духовного розкріпачення”. На її слушну думку, “людина, яка знає



кілька мов, завжди виграє порівняно із тією, яка орієнтується на одномовність” [201]. Учений вважає, що ”володіння російською мовою на стадії навчання не несе загрози для рідної мови”. Власне кажучи, і з цією точкою зору можна було б погодитися, якби проблема двомовності в Україні не була “об’єктом політичних ігор”. А за таких умов, зрозуміло, що чекає на українську мову, коли на державному рівні поруч із нею постане офіційна (державна) – російська.

На думку директора Інституту етнології і фольклористики НАНУ Г. Скрипник, закріплення двомовності на законодавчому рівні поглибить розкол у суспільстві на мовно-національному ґрунті і призведе до втрати державно-територіальної цілісності країни і її розпаду [332]. Із цією думкою не можна не погодитися, якщо зважити, що наразі діючий закон “Про засади державної мовної політики”, який закріпив за російською мовою статус регіональної, розколов українську спільноту на східно-південну і західну частини, поглибив мовно-політичну кризу, спровокував протистояння, поновив повно-політичні конфлікти, і, по суті, призвів до військового вторгнення Росії в Україну.

На думку відомого українського вченого О. Потебні, “рідна мова закладена у людині генетично, тому чужа мова, насаджена у ранньому віці, гальмує її розумовий розвиток. А думка, висловлена рідною мовою, є логічнішою і глибшою”. Ця теза спростувала ідею проросійськи налаштованих політиків і російських націоналістів, які українській спільноті намагаються нав’язати думку про те, що рідною мовою є та мова, якої навчила і якою виховала мати свою дитину. Із цією думкою можна було б погодитися лише у тому випадку, коли мати навчає свою дитину мовою своїх пращурів. А якщо вона послуговується чужою мовою, тобто мовою колонізатора, то цю мову не можна назвати рідною для її дитини, бо вона не є тим ланцюгом, який зв’язує покоління людей, їх минуле і майбутнє.

Зокрема, на думку Т. Скубашевської, “рідна мова є основою існування не окремої людини, а цілої спільноти, – це ланцюг, що поєднує нинішнє покоління з минулими і майбутніми та єднає людей у просторі” [333, с. 11]. Не можна не

погодитися із такими ученими, як В. Андрущенко, О. Бабкіна, О. Волянчук, В. Кремінь, І. Курас, Ю. Римаренко, що відчуття національної вартості настільки глибоке, що навіть чужа мова не завжди може вбити почуття національної самосвідомості. Досвід показує, що “народ, який втрачає рідну мову, поступово віддаляється від міжкультурного діалогу, а той народ, який утверджує свою мову у мовному розмаїтті, інтенсивно втягується у цей діалог” [333, с. 11].

Конструктивний підхід до здійснення мовної політики аналізував відомий український учений В. Панібудьласка, який запропонував ідею вільного розвитку мов національних меншин [244]. Ця ідея була втілена у законі “Про мови в Українській РСР”, виконання положень якого були розтягнуті на десять років. Вводити українську мову у суспільно-політичне життя Кримського півострова, зокрема в освітню галузь, було розпочато лише у 1997 році, тобто із великим запізненням. Цей закон продовжував діяти до липня-серпня 2012 року, а далі Верховна Рада ухвалила новий закон – “Про засади державної мовної політики”, який узаконив російщення в Україні на Сході і Півдні держави, зокрема і у галузі освіти. Він гарантує громадянам України право отримувати освіту не лише державною мовою, а й регіональними мовами або мовами меншин. “Це право забезпечується через мережу дошкільних дитячих установ, загальних середніх, позашкільних, професійно-технічних і вищих державних і комунальних навчальних закладів з українською або іншими мовами навчання, яка створюється відповідно до потреб громадян згідно із законодавством України про освіту” [95].

Ідею В. Панібудьласки використали у власних інтересах проросійські політичні сили і загальмували її розвиток, даючи зелену дорогу лише для російської мови. Конструктивним ідеям євроінтеграційного спрямування присвятили свої праці такі вчені, як Б. Ажнюк, Н. Бабич, М. Недюха та інші. Вони запропонували ідею вивчення та запровадження у сучасній Україні зарубіжного досвіду, який пов’язано із мовним плануванням, та формування інформаційно-комунікаційної культури. Щоб попередити протистояння у мовно-політичній сфері, А. Погрібний і В. Кулик запропонували розв’язувати в

Україні мовно-політичні проблеми цивілізованим способом, як це відбувається у зарубіжних демократичних державах.

Про базові цінності європейських стандартів мовної політики йдеться також і у праці Н. Шульги [414]. У цьому контексті М. Олійник [233] запропонував ідею поширення української мови в інформаційно-комунікаційній, нормативно-правовій, освітній та інших галузях полікультурних регіонів України. Проти ідеї євроінтеграції та поширення української мови на Сході України та в АР Крим виступили ліві і центристські політичні сили. Це спровокувало мовно-політичні протистояння, які були викликані також і політикою русифікації, яка трансформувалася в Україну від колишнього СРСР та актуалізувалася вищезазначеними політичними силами.

Проти мовної політики російщення виступили українські учені, зокрема І. Дзюба, І. Діак, В. Скляр та інші. Вони довели, що ідеї гальмування поширення української мови і російщення (асиміляції) є шкідливими в умовах будівництва нової демократії і вигідні лише тим, хто підтримує подвійне громадянство, федералізацію і сепаратизм. Переважна більшість вітчизняних учених, зокрема В. Якушик [422], який запропонував ідею політичного і культурно-цивілізаційного розмежування, стверджують, що мовне питання в Україні має не етнічний, а політичний характер, тому й розв'язувати його доцільно не політичними методами, а методом діалогу, який перетворює інформацію у знання, розуміння та мовну комунікацію, яка є основою цього дослідження і тією стратегією, яка прокладає шлях та готує ґрунт до розуміння народів і культур, сприйняття та співпраці [333, с. 15].

Раціональний підхід до здійснення мовної політики, зокрема ідеї престижності української мови, політичного плюралізму, загальнонаціональної ідентичності, пошуку соціальної рівноваги, збереження її етнонаціональної складової та консолідації українського суспільства аналізували у своїх працях Л. Абизова, І. Вернудіна, К. Вітман, Т. Воропаєва, О. Галько, Т. Гетало, В. Городяненко, О. Гринів, Л. Даймонд, С. Єрмоленко, І. Іванов, Г. Палій, В. Панібудьласка, М. Остапенко, О. Уткін та ін. Зокрема, О. Уткін і М. Остапенко

вважали, що ідея етнічного і політичного плюралізму (останній, на думку М. Остапенко, “засновується на поділі влади, різноманітні політичних поглядів, інтересів, та відображається у багатопартійності, розмаїтті форм політичного волевиявлення”) [241, с. 2], може відіграти важливу роль на шляху до громадянської злагоди. Цьому сприяють конституційні права і свободи людини та громадянина, зокрема право на об’єднання, політичну участь, консолідацію суспільних сил, національне єднання в ім’я розв’язання загальнонаціональних завдань, а також право на вільну інформацію і правдиву комунікацію. Тобто вільна інформація залежить від вільної комунікації і навпаки [94].

У цьому контексті варто сконцентруватися на понятті “комунікація” більш детально, оскільки комунікація є складовою вищезазначеної тріади і центральною фігурою ідейно-теоретичного потенціалу комунікативного аспекту мовної політики. Тріадна надбудова робить мовну політику влади гнучкою, дієздатною і результативною, що конче необхідно для формування інформаційного суспільства у пострадянській Україні. Втілення у життя цієї тріади можливе лише у демократичному суспільстві, де влада створює всі умови для розвитку мов і культур всіх етносів, де виробляється і подається правдива інформація про життя спільнот, їх мову, культуру, історію та ін., де мовними проблемами не спекують і не використовують їх у політичному житті заради здобуття або збереження влади.

Новий словник іншомовних слів поняття “комунікація” виводить від (лат. communication, що означає повідомлення – шлях транспортного сполучення; лінія зв’язку, напр. телеграф, телефон, радіо; обмін думками, передача інформації за допомогою мови [226, с. 313]. Проблеми комунікації аналізували закордонні і вітчизняні учені, зокрема Н. Адубецька, А.Акайомова, М. Василик, В. Власов, А. Гарбадин, Т. А. ван Дейк, С.Денисюк, О. Дубас, О. Зернецька та ін. У центрі уваги учених перебувають питання теорії масової комунікації, проблеми формування і розвитку комунікативного і деструктивного аспектів мовної політики у сучасній Україні, які у середині 90-х рр. минулого століття знаходилися у стані становлення. Масова політична

комунікація, “основними суб’єктами якої в умовах інформаційного суспільства є людина, група, суспільство і держава” [241, с. 17], почала забезпечувати трансляцію інформації між політичною і соціальною системами, а ЗМІ, із допомогою яких вона впроваджувалася, стали досить важливим політичним інститутом. А власне термін “комунікація”, за словами Ю. Бондар, означає спілкуватися із кимось, передавати інформацію на відстань широким масам із допомогою технічних засобів, засобів масової комунікації, преси, радіо, телебачення тощо [270, с. 399].

Політологічний словник поняття “комунікація” визначає як спілкування, шлях повідомлення, передачу та обмін інформацією між двома або багатьма особами, суб’єктами мовлення [231, с. 277]. Під терміном “політична комунікація” А. Акаймова розуміє встановлення контактів між суб’єктами, форми взаємозв’язку, сам акт спілкування, повідомлення, засіб зв’язку, а також процес перетворення певних повідомлень у загальне надбання [6, с. 87-91].

Відтак, спільною основою для усіх цих визначень є спілкування, повідомлення, взаємозв’язок, встановлення контактів між суб’єктами, передача інформації на відстань широким масам із допомогою технічних засобів або масової комунікації тощо. Цей комунікативний підхід до здійснення мовної політики варто покласти в її основу, де мовно-політичні комунікації виступають як найважливіший ресурс, що дозволяє ефективно взаємодіяти у політичній площині заради досягнення певних цілей [542]. Збирання, збереження, використання і захист інформації закріплено у положеннях Конституції України, яка надала право українському народу вільно спілкуватися рідною мовою, використовувати свободу слова, поглядів і переконань. Під захистом Основного Закону було розроблено правові механізми для розвитку і поширення масової комунікації. Свобода інформації і комунікації тісно пов’язані із полікультурністю, мовним розмаїттям та плюралізмом думок, що гарантується Конституцією України. Зокрема, Стаття 32 гарантує право спростовувати і вилучати недостовірну інформацію, а також відшкодовувати матеріальні і моральні збитки, завдані збиранням, зберіганням,

використанням та поширенням шкідливої інформації. Стаття 34 Конституції України гарантує право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, а також збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб. У той же час здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки [20], територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно або для підтримання авторитету та неупередженості правосуддя [149, с. 13-14].

Ідейне підґрунтя інформаційно-комунікаційного плюралізму, який передбачає свободу віросповідання, думки, друку і мислення досконало висвітлила у своїх працях М. Остапенко. Учений аналізує кризу традиційних ідеологій, їх конструктивну роль на сучасному етапі розвитку людства, дискредитацію та “деідеологізацію” проблеми, що призводить до певного вакууму загальнонаціональних ідей, що використовується політичними елітами для маніпулювання масами, реструктуризації суспільства шляхом захоплення державної влади, що актуально для сучасної України. Ідея деідеологізації тривала не довгий час. Процес відродження ідеології розпочався на початку 90-х рр. минулого століття. Враховуючи це, М. Остапенко піднімає такі важливі проблеми, як значущість інформації, загроза міждержавних конфліктів, що обумовлює, на її думку, “створення “глобальної всесвітньої” ідеології для усіх, яка б примирила всі існуючі і протидіючі ідеології під покровом нових гуманістичних ідей і загальнолюдських цінностей” [240, с. 224-225].

В основі раціонального підходу до здійснення мовної політики знаходиться національно-демократична ідеологія, яка у свою чергу є підґрунтям суспільно-політичної інтеграції і консенсусу, що символізують процес об'єднання явищ і процесів у єдине ціле. Усе це посилює комунікацію, яка ґрунтується на ще одній тріадній основі, – усвідомлення-розуміння-дискурс. Політична комунікація тісно пов'язана з інформацією, яка

поширюється за допомогою нових технічних засобів, а також сучасних удосконалених шляхів сполучення, зв'язку [128] і медіа, який, за словами М. Остапенко, “перетворився із посередника політичної комунікації у діючого актора цього процесу” [241, с. 17].

Отже, від конструктивної інформаційно-комунікаційної політики залежить розвиток таких важливих понять, як “мова”, “діалог”, “консенсус” і “консолідація”. Грунтовні розвідки відомого українського ученого М. Головатого дали можливість розкрити зміст і сутність цих категорій, які є основою формування, становлення та розвитку комунікативного аспекту мовної політики, де мова розглядається як ресурс політичного виховання та маніпулювання свідомістю людини. Із цього приводу М. Головатий висловився так: “Діалог між владою і народом видається можливим лише за умови, коли у державі створені максимально сприятливі умови для політичної соціалізації усіх громадян, активної включеності їх в усі суспільно-політичні процеси. Це неможливо зробити без розвитку у людини певного інтересу до суспільних справ і до політики, підвищення її громадсько – політичної обізнаності і компетентності у проблемах суспільно-політичного життя, формування навичок і умінь цивілізовано і демократично вирішувати власні проблеми” [50, с. 23-24].

Окремі аспекти євразійського напрямку здійснення мовної політики досліджували О. Лановенко і О. Шевченко [178]. Вони аналізували ідею спільного українсько-російського інформаційного простору, який із початку 90-х рр. минулого століття формує негативне ставлення до українців, їх незалежності, а також необхідність інтеграції із Росією. Щоб реалізувати цю деструктивну євразійську ідею, на думку російського політолога А. Міграняна, необхідно створювати проросійські політичні сили в Україні, які зможуть виростити нового Богдана Хмельницького, вирішити проблему подвійного громадянства і возз'єднання України із Росією. Варто зазначити, що ідея А. Міграняна є ірраціональною. Її деструктивізм полягає у тому, що не українська мова, а російська у сучасній Україні повинна виступати

інструментом етносоціокультурної ідентифікації і каталізатором спільної історичної пам'яті [178, с. 163-166]. Тобто, не українська мова, а російська, за його словами, виступає як інструмент етносоціокультурної ідентифікації 77,8% етнічних переважно україновних (67,5%) українців і каталізатор спільної історичної пам'яті, яка в українців і росіян є різною і, за виключенням окремих епізодів, не співпадає. Внаслідок такої політики російська мова перетворюється на проблему прав і свобод росіян в Україні. У такому контексті російська мова і культура ототожнюються із російською державністю, тому сам факт російськомовності ставить людину перед дилемою: усіма силами домагатися воз'єднання України і Росії та уведення в Україні подвійного громадянства. При цьому усе робиться для того, щоб сформувані у свідомості українського народу негативне ставлення до незалежності, української мови і культури [178, с. 164, 165].

Ірраціональний підхід до здійснення мовної політики формується на ґрунті інформаційно-комунікаційних протистоянь та мовно-політичних конфліктів, що досліджували І. Ващенко, С. Гиренко, Г.Жаворонкова, О.Литвиненко, О. Скібіцький, Т. Сівашенко і О. Туз та ін. На цій основі сформувався політичний міф у вигляді феномену соціальної комунікації, який свідчить про високотехнологічні можливості сучасних комунікацій, які можуть професійно спотворювати інформацію і подавати її як єдино правдиву. Свідченням цього можуть бути змонтовані відео про будь-яку особу, політика, бізнесмена, лідера держави, політичної партії, організації, руху і т. п. Аби запобігти такій деструктивній політиці, О. Литвиненко, Ю.Шайгородський і О. Яхно запропонували посилити інформаційну безпеку, схему управління конфліктами, ідею пошуку діалогу і компромісу як ціннісних конструктив міжкультурної комунікації. У межах всеукраїнських реалій ідею політологічного дискурсу, механізм ухвалення консенсусних рішень та ефективний діалог держави і громадянського суспільства досліджував Ю. Мірошніченко [209; 210].



Конструктивний аспект мовної політики, зокрема особливості сучасного комунікативного дискурсу, аналізували такі учені, як Т.Андрущенко, О. Висоцька, А. Костирев, Г. Шевченко та ін. Вони аналізували ідеї виховання етики, толерантності та ціннісної комунікації як умови консолідації української полікультурної спільноти. Учені приділяють велику увагу ідеї виховання толерантності як культурної цінності цивілізації та необхідної умови при розв'язанні різного роду протиріч, які необхідно розв'язувати не лише на внутрішньому, а й на міждержавному рівнях.

Аби дійти компромісу між різними політичними силами, групами, національними меншинами, спільнотами і націями, які є нерозривною єдністю Української держави і громадянського суспільства, С. Дрожжина, О.Кузь, В. Кулик та В. Малахов запропонували ідею мовно-політичного компромісу, зокрема і мультикультуралізму, Від мовної політики мультилінгвізму, який є складовою частиною загальної політики мультикультуралізму, окремі розвинені демократичні держави, зокрема Швеція, уже почали відмовлятися як від такого, що себе не виправдав.

Мультикультуралізм, є стратегічною метою мовної політики Євросоюзу, який виступає за збереження лінгвістичного різноманіття загальноєвропейського співтовариства. Мовній політиці мультилінгвізму, на думку Т. Козак, загрожує стрімке поширення англійської мови, яка гальмує розвиток національних мов. Проти поширення англійської мови, за словами Т. Козак, виступають консерватори і націоналісти, а також національні еліти Німеччини і Франції, мови яких входять до трійки самих актуальних і поширених у Євросоюзі. Тобто, “формально проголошена рівність мов усіх країн-членів ЄС, офіційне визнання мультилінгвістичного принципу побудову мовної політики Євросоюзу знаходиться у конфронтаційних відносинах із об'єктивною необхідністю запровадження єдиного засобу спілкування європейських народів, на статус якого цілком аргументовано претендує англійська мова” [137, с. 304].

Отже, ця ситуація чимось надто нагадує мовну політику, що проводиться в Україні, де, з одного боку, Президент декларує бажання запровадити на конституційному рівні вільний вибір мови, яку буде дозволено обирати сільським, селищним та іншим радам, з іншого боку, протягується найпоширеніша російська мова, яка має усі шанси раз і назавжди витиснути українську з усіх сфер життєдіяльності, яку, на відміну від російської, захистити немає кому. Не схвалюють таку політику більшість вітчизняних учених. Зокрема, мовну політику “мультикультуралізму М. Остапенко розглядає, як один із принципів політики культури у полікультурному суспільстві, на основі якої створюються політичні сили, діяльність яких може актуалізувати підтримку розмаїття культур, що у кінцевому рахунку призведе до значної фрагментації поляризації та конфліктності суспільства” [239, с. 66]. Надмірне захоплення цим явищем завершується, на думку В. Логвинчук, тим, що окремі західні країни у той чи інший спосіб відмовляються від цієї політики і переходять до націоналістичних, ксенофобських моделей, аби зберегти статус – кво [187, с. 12].

Що стосується поняття “політика” як складової тріадного явища, то, за визначенням сучасного словника-мінімум іншомовних слів, цей термін означає діяльність органів державної влади, партій, громадських організацій у сфері внутрішньодержавного управління та міжнародних відносин; спосіб дій, спрямований на досягнення певної мети; питання та події громадського і державного життя; певним чином скерована діяльність держави або якихось соціальних груп у якій-небудь сфері [349, с. 505]. Цій царині присвячено дослідження таких учених, як О. Бабкіна, С. Бабій, Ю. Балєга, М.Гетьманчук, І. Гранчак, В. Грищук, Л. Кормич, Ю.Шайгородський, Д. Шелест, Н. Шипка та ін. На думку більшості учених, політика має бути раціональною і конструктивною, а влада, яка має складатися із мудрих і талановитих керівників, – чесною, і відповідальною перед суспільством. Зокрема, на думку древніх філософів, будь-хто управляти державою не може. Вони не розглядали державу окремо від комунікацій, а вважали, що держава утворюється тоді, коли

виникають різного роду комунікації – “зв’язок між родами задля благого життя” [10]. Загалом, термін “політика” походить від давньогрецького “politike” і означає мистецтво здійснювати спільні справи через комунікативний зв’язок між державою і народом, співіснувати громадою та разом управляти державою [357, с. 8-12]. Тобто, уся політика, зокрема і мовна, у цивілізованому суспільстві повинна будуватися на комунікативній основі, що починає наразі формуватися і в Українській державі, коли український народ може через своїх посередників, або прямо впливати на владу, а остання – на народ. І це є цивілізований і цілком нормальний процес побудови демократичної держави в усіх її відносинах.

Деструктивний підхід до здійснення мовної політики розглядали у своїх працях А. Черниш і Н. Ясир, П. Шляхтун та ін. Учені досліджували ідеї втручання у внутрішні справи України, сепаратизму і федералізації країни. На думку экс-міністра закордонних справ України Б.Тарасюка, Росія поширює міф про заборону в Україні російської мови та дискримінацію російської культури, що є, на його думку, “очевидним втручанням у внутрішні справи України” [351]. Окремі аспекти євроазійського напрямку здійснення мовної політики досліджувала відомий вітчизняний учений Л. Масенко [201].

Ідеї розколу Української держави, про який мріють проросійські політичні сили в Україні та московська влада, на думку Л. Масенко [202], тісно пов’язані із мовно-політичною проблемою, яка актуалізується, та ухваленням закону “Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин” як засіб розв’язання мовних проблем в Україні [361], де вищезазначеними політичними силами, а також російськими політиками і вченими здійснюється план по її розколу. Ідеї розколу Української держави і геостратегію Росії розглядали М. Смолін, В. Хмелько, О. Чаленко та інші російські та українські вчені. Дії Росії в Україні супроводжуються протистояннями і конфліктами, які мають місце в усіх галузях суспільно-політичного життя країни, зокрема в інформаційній, законодавчій, освітній, релігійній тощо.

Конфлікти, що відбуваються у релігійній галузі, розповсюджуються проросійськи налаштованими священиками, які намагаються запевнити парафіян, що не існує ні української мови, ні українського народу [348]. Вони були викликані ідеєю заборони богослужінь, які в українських церквах здійснювалися українською мовою, збільшення кількості україномовних навчальних закладів, груп, класів та учнів, особливо на Сході і Півдні країни, про що йдеться у працях О. Бульвінської, В. Дементьєвої та ін. Розколює політичні еліти України міфічна ідея, яка стосується заборони в Україні російської мови і прав російськомовних громадян, що розглядається у дослідженнях С. Кичигіна, В. Медведчука та ін. Це, на думку В. Логвинчук, “унеможлиблює досягнення політичного компромісу, оскільки уся політична еліта стоїть на протилежних позиціях” [187, с. 15].

Такі ідеї розповсюджувалися в Україні проросійськими вченими і політиками, з одного боку, російськими письменниками, журналістами, політтехнологами і спецслужбами через засоби масової інформації і комунікації, з іншого. Скільки коштують для України ідея євроінтеграції та деструктивні ідеї влади, було проаналізовано у працях В.Панібудьласки, Н.Шульги. Аби протистояти цьому, учені М. Головатий, О. Данільян, О. Дзьобань і М. Панов, В.Давиденко, В. Даниленко, М.Дмитренко, В. Корнієнко запропонували раціональний підхід до здійснення мовної політики, зокрема ідеї формування громадянського суспільства та його взаємодії із державою, підвищення культури політичної еліти і суспільства у цілому, утвердження і поширення української мови в усіх сферах і галузях суспільно-політичного життя українського суспільства, незалежної держави і національної безпеки [20].

Зокрема М. Головатий, вважає, що ставлення політиків до держави може бути раціональне та ірраціональне. Раціональне характеризується достатньою послідовністю, певною узгодженістю між переконаннями і цінностями особистості, з одного боку, та її реальними вчинками, з іншого. У такій ситуації не виникає ніяких проблем, коли цілі й інтереси співпадають із державними. Але на практиці, як вважає учений, трапляється рідко, коли переконання і дії

узгоджуються в одній особі. У цьому випадку така неузгодженість і неспівпадіння між інтересами, цілями, діями і бажаннями породжує ірраціоналізм, який характеризується суперечливим ставленням людини до дійсності і держави. Реально це суперечливе ставлення призводить, на думку ученого, до очікування харизматичного лідера як месії – рятівника країни. “Такі очікування характерні для нестабільних суспільств перехідного періоду, зокрема й України, що зумовлено швидкою зміною, незбалансованістю політико-економічного і соціального становища в українському суспільстві” [51, с. 146].

Конструктивний підхід до здійснення мовної політики розглядали у своїх працях П. Вознюк, А. Воробйов, М. Головатий, В. Горбатенко, Н.Дубовик. Учені аналізували ідеї гармонії, які повинні мати місце між державою і церквою, модернізації українського полікультурного суспільства, діалогу між владою і суспільством, консенсусу між різними політичними акторами. Щоб врятувати Україну від розколу за мовно-політичною ознакою, С. Адамович [4], Я. Грицак [56] пропонують поширювати серед населення ідеї соборності і самостійності України. Враховуючи кризу національної свідомості і в цілому політичну кризу такі вчені, як В. Андрущенко, Т. Груба і Є Риженко переймаються ідеями виховання патріотичної особистості, що є нагальною і актуальною проблемою сьогодення, та суспільної самоорганізації.

Отже, ідейно-теоретичний потенціал комунікативного підходу до аналізу мовної політики полягає у підтриманні контакту і дружніх стосунків між полярними політичними силами, владою і громадянами, що не завжди спрацьовує на користь останніх, якщо взяти до уваги ту мовну політику, яка із середини 1990-х рр. здійснюється проросійськими політичними силами. Європейський напрям аналізу мовної політики розглядається у контексті комунікативного підходу, що необхідно розуміти як комплекс конкретних заходів, які систематично проводяться на всеукраїнському рівні і спрямовані на захист національних інтересів, збереження цілісності країни, недоторканості її

державних кордонів, консолідацію полікультурного суспільства, що мешкають на території сучасної України.

## **РОЗДІЛ 2. Становлення взаємодії центральних та місцевих органів державної влади: історичний аспект**

### **2.1. Взаємодія в системі влади радянської України**

Наприкінці революційних подій 1917-1921 рр. розвиток взаємодії між органами влади обумовлювали: закріплення радянської влади; реалізація Конституції УСРР 1919 р.; маргіналізація та зникнення інших партій, крім РКП/б/ та її складової – КП/б/У; зближення України з Росією та іншими республіками; ідеологічні дискусії в партії; розроблення плану ГОЕЛРО, інших планів відродження та індустріалізації; перехід до нової економічної політики, а пізніше її згорання.

Перемога радянської влади не означала стабілізації адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ). Проблемою АТУ була значна кількість та дрібність повітів і волостей [17, с. 85]. У 1920–1930-х рр. відбувалися часті реформи АТУ. Перша була проведена на початку 1920-х років. Її принципом була єдність економічного районування, національного складу, територіального поділу.

У 1920 р. відбулося розукрупнення губерній. З Херсонської губернії виокремили Миколаївську та Одеську; утворили Олександрівську (Запорізьку), Донецьку та Кременчуцьку губернії. У травні 1920 р. УСРР поділялася на 12 губерній: Волинську, Катеринославську, Київську, Миколаївську, Одеську, Олександрівську, Подільську, Полтавську, Кременчуцьку, Харківську, Донецьку, Чернігівську. У 1922 р. ліквідували Запорізьку, Кременчуцьку та Миколаївську губернії. Загалом АТУ був багатоступеневим: центр – губернія – повіт – волость – село (місто, селище).

Наступна реформа почалася у 1922 р. і мала на меті спрощення управлінського апарату. Губернії об'єднали в економічні області, які поділялися на округи (колишні повіти), райони (волості) та сільради. Отже, декларувався перехід до 3-ступеневої системи: центр – округа – район. Станом на 1925 р. в УСРР налічувалися 41 округа та 630 районів. У 1924 р. створили

Молдавську Автономну Соціалістичну Радянську Республіку (далі – АСРР). Ще однією особливістю АТУ була наявність національних районів та сільрад. У 1924–1925 рр. в УСРР діяли 13 національних районів, в 1931 р. – вже 25 (8 російських, 7 німецьких, по 3 болгарські, єврейські та грецькі, 1 польський). Також у 1925 р. діяли 98 німецьких, 26 грецьких, 25 болгарських, 19 єврейських, 15 польських, 5 чеських і 1 білоруська сільради [421, с. 193].

Органами місцевої влади були ради – міські, селищні, сільські. На губернському та повітовому рівнях, пізніше окружному та районному діяли з'їзди рад, у перервах – губернські, окружні, районні виконкоми. Губернські виконкоми підпорядковувалися Ввсеукраїнському центральному виконавчому комітету (далі – ВУЦВК), окружні – губернським, а після ліквідації губерній – ВУЦВК. На чолі виконкомів стояли президії. Окружні виконкоми керували районними виконкомом, сільрадами та іншими органами.

Наприкінці 1920-х років було вирішено відмовитися від триступеневої схеми. У вересні 1930 р. ВУЦВК та Рада народних комісарів (далі – РНК) ліквідували округи та укрупнили райони. УСРР було поділено на 503 одиниці: Молдавську АСРР, 484 райони, 18 міст республіканського підпорядкування.

Проте двоступенева система виявилася неефективною. Управляти такою кількістю АТО було важко [17, с. 92]. Тому в 1932 р. повернули триступеневу систему, в якій замість округи ввели таку ланку як область. З цього часу АТУ набуває структури, яка зберігається й донині – області, райони та місцеві ради.

У 1932 р. ВУЦВК створив Вінницьку, Дніпропетровську, Київську, Одеську, Харківську, Донецьку та Чернігівську області, у 1937 р. – Житомирську, Миколаївську, Полтавську, Кам'янець-Подільську (з 1954 р. – Хмельницька), у 1939 р. – Запорізьку, Кіровоградську та Сумську. У 1938 р. Донецьку область поділили на Сталінську та Ворошиловградську.

Нова реорганізація почалася після приєднання Західної України, Бессарабії та Північної Буковини. У 1939 р. створили Волинську, Дрогобицьку, Львівську, Ровенську, Станіславську (з 1962 р. – Івано-Франківська), Тарнопільську (з 1944 р. – Тернопільська) області, у 1940 р. – Акерманську (від грудня 1940 р. –



Ізмаїльська) [336, с. 51–54] та Чернівецьку. З шести повітів Бесарабії та Молдавської АРСР було сформовано Молдавську Радянську Соціалістичну Республіку. У 1941 р. в Україні налічувалося 23 області, 746 сільських та 69 міських районів, 255 міст, 459 селищ міського типу, 16289 сільрад.

Проте ключовим чинником взаємодії виконавчих органів був не адміністративно-територіальний поділ. Перемога радянської влади, наявність єдиної правлячої партії у радянських республіках висунули на перше місце чинник відносин між Україною та Росією, а пізніше СРСР. Він впливав не лише на модель органів влади, а й на взаємодію між ними.

У 1920 р. УСРР та РСФРР підписали договір про військовий та господарський союз. Він передбачав утворення об'єднаних наркоматів військових та морських справ, зовнішньої торгівлі, фінансів, праці, шляхів сполучення, пошт і телеграфу та єдиної Вищої ради народного господарства (далі – ВРНГ). Уповноважені наркоматів були членами РНК УСРР.

Через два роки у Москві було засновано Союз РСР. З'їзд Рад СРСР затвердив Декларацію та Договір про утворення СРСР [76]. До компетенції Союзу увійшли питання зміни зовнішніх кордонів; оголошення війни і укладення миру; укладання зовнішніх позик; встановлення систем зовнішньої і внутрішньої торгівлі, основ та плану народного господарства, укладення концесій; регулювання транспортної та поштово-телеграфної справи; визначення основ організації збройних сил; затвердження єдиного державного бюджету, встановлення монетної, грошової та кредитної системи, системи союзних, республіканських та місцевих податків; формування засад землеустрою та землекористування, користування надрами, лісами та водами; визначення основ судоустрою і судочинства, основних законів про працю, народну освіту, загальних заходів у сфері охорони здоров'я; встановлення системи мір і ваг тощо.

Вищим органом влади СРСР став з'їзд Рад, у перерві між з'їздами – ЦВК. Між сесіями ЦВК діяла його Президія. Виконавчим органом ЦВК був РНК СРСР, який включав наркомати із закордонних, військових та морських справ

(з 1934 р. – Наркомат оборони), зовнішньої торгівлі, шляхів сполучення, пошт і телеграфів, робітничо-селянської інспекції (далі – РСІ), праці, продовольства, фінансів. Членом РНК був Голова ВРНГ. Договір передбачав створення Державного політичного управління (далі – ДПУ) при РНК СРСР.

Договір визначав і структуру раднаркомів республік. До них входили голова ВРНГ республіки, наркоми землеробства, продовольства, фінансів, праці, внутрішніх справ, юстиції, РСІ, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, з національних справ та уповноважені наркоматів СРСР тощо.

Отже, було впроваджено трирівневий статус наркоматів. Союзними були наркомати з закордонних, військових та морських справ, зовнішньої торгівлі, шляхів сполучення, пошт і телеграфів. Союзно-республіканські – ВРНГ та наркомати РСІ, праці, продовольства, фінансів – підпорядковувалися ЦВК і РНК республік та виконували розпорядження наркомів СРСР. Республіканськими були наркомати землеробства, внутрішніх справ, юстиції, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, з національних справ.

Декрети і постанови РНК СРСР були обов'язкові на всій території СРСР. ЦВК республік могли оскаржити рішення РНК СРСР та зупиняти рішення наркомів СРСР за їх невідповідності Договору про створення СРСР. Органи влади СРСР могли скасовувати постанови з'їздів Рад, ЦВК та РНК республік.

Було запроваджено єдиний державний бюджет СРСР, складниками якого були бюджети республік. Їх доходи і витрати затверджував ЦВК СРСР.

У процесі імплементації Договору про створення СРСР у 1923 р. було ліквідовано низку наркоматів УСРР, зокрема Наркомат закордонних справ (далі – НКЗС). Водночас створили Управління Уповноваженого НКЗС СРСР на Україні.

Союзним наркоматам були підпорядковані деякі господарські структури, зокрема, Центральне управління вугільної промисловості Донбасу, трести «Південсталь», «Сільмаштрест» тощо. Перерозподіл цих структур відбувався не безконфліктно. «Між російськими й українськими відомствами виникали

постійні суперечки щодо підпорядкування підприємств». Долати їх доводилося партійному керівництву, зокрема політбюро ЦК РКП/б/ [385].

У 1924 р. II з'їзд Рад СРСР ухвалив Конституцію СРСР [237]. Компетенція СРСР істотно не змінилася. Деякі зміни було внесено у податковій сфері. До відання СРСР увійшло встановлення союзних податків і нормативів відрахувань до бюджетів республік, надання дозволу на додаткові податки та збори до бюджетів республік. До переліків предметів виняткової компетенції СРСР було включено розробку основ законодавства (загальносоюзна юстиція).

Конституцією було чіткіше визначено статус Президії ЦВК, яка стала вищим законодавчим, виконавчим і розпорядчим органом влади в період між сесіями ЦВК, могла зупиняти і скасовувати рішення ЦВК та РНК республік, зупиняти рішення з'їздів рад республік.

РНК СРСР мав статус виконавчого та розпорядчого органу ЦВК. Структура союзних та союзно-республіканських наркоматів не змінилася. Було встановлено, що наркомати республік, які мають статус союзно-республіканських, є органами наркоматів СРСР. ОДПУ при РНК СРСР мало уповноважених при РНК республік.

Також Конституція регламентувала органи влади в республіках. Вищим органом влади в них були з'їзди рад, в період між ними – ЦВК, які обирали президії. РНК були виконавчими органами ЦВК. З переліку республіканських наркоматів був виключений наркомат із національних справ. ЦВК республік та їх президії могли оскаржувати рішення РНК та Президії ЦВК СРСР, але це не зупиняло їх дії. Додатковою підставою зупинки рішень наркомів СРСР була їх невідповідність законодавству не лише СРСР, а й республіки.

У 1924 р. Всеукраїнський з'їзд Рад ухвалив положення про ВУЦВК, про РНК УСРР (його положення повторювали положення союзної Конституції), про наркомати УСРР. Сесії ВУЦВК скликалися тричі на рік. Отже, влада ще більше зосередилася у вузькому колі керівництва – Президії ВУЦВК. Більше того, в 1926 р. в її межах виник інститут Малої Президії.

У 1925 р. ІХ Всеукраїнський з'їзд Рад вніс зміни до Конституції УСРР. Чергові Всеукраїнські з'їзди мали відбуватися щорічно. Проте цієї регулярності не дотримувалися. У другій половині 1920-х років з'їзди проводили раз на два роки, а надалі й рідше. Президія ВУЦВК стала найвищим законодавчим, виконавчим та розпорядчим органом у період між сесіями ВУЦВК; РНК УСРР – розпорядчим і виконавчим органом ВУЦВК. Молдавська АСРР мала представника при РНК УСРР. Статті про місцеву владу було приведено у відповідність до триланкової системи АТУ.

У 1929 р. ХІ Всеукраїнський з'їзд Рад ухвалив нову Конституцію УСРР [200]. У частині організації влади вона повторювала Конституцію СРСР та зміни 1925 р. Було змінено регулярність скликання чергових з'їздів рад до одного разу на два роки. Президія ВУЦВК отримала право зупиняти і скасовувати постанови РНК та наркоматів УСРР, Всеукраїнського ЦВК та окружних виконкомів. Вона видавала декрети, постанови й розпорядження. РНК була відповідальна перед Всеукраїнським з'їздом, ВУЦВК та його Президією. Перелік центральних виконавчих органів доповнили Центральне статистичне управління, наркомат торгівлі, який у царині зовнішньої торгівлі був уповноваженим однойменного союзного наркомату. Запровадили посаду голови ДПУ УСРР, який був водночас уповноваженим ОДПУ СРСР.

Місцевими органами влади визначили ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів (міські, селищні, сільські, міські районні), районні та окружні з'їзди Рад, а також обрані ними виконкоми. Чергові з'їзди скликалися щорічно. Виконкоми підпорядковувалися з'їзду, вищому виконкому, ВУЦВК та РНК УСРР. Виконкоми формували президії. Підрозділами окружних виконкомів були відділи, районних – відділки. Відділи підпорядковувалися виконкомам та їх президіям, вищим виконкомам та наркоматам УСРР. З'їзди Рад та їх виконкоми здійснювали контроль над діяльністю нижчих місцевих рад та їх виконкомів, маючи право скасовувати і змінювати їхні постанови. Також це могли робити ВУЦВК та РНК УСРР.

Окружні виконкоми та їх президії могли у виняткових випадках зупиняти реалізацію рішень наркоматів УСРР та уповноважених союзних наркоматів.

Щодо бюджетних повноважень, то, хоча ВУЦВК і затверджував бюджет УСРР, розподіл видатків та прибутків на видатки і прибутки союзного бюджету та бюджету УСРР встановлювало союзне законодавство.

Загалом для моделі ОВВ була властива централізація, звуження прав республік порівняно з СРСР. Про це свідчили утворення у 1929 р. Наркомату земельних справ СРСР (раніше мав республіканський статус), у 1934 р. – Наркомату внутрішніх справ СРСР з включенням ОДПУ СРСР. Республіканські наркомати діяли на основі Положення про загальносоюзний наркомат [385]. При союзному НКВС створили особливу нараду, яка висилала та ув'язнювала до таборів. У 1932 р. ВРНГ перетворили на Наркомат важкої промисловості; також створили наркомати легкої, лісової промисловості, постачання СРСР. Республіканські РНГ перетворилися на республіканські наркомати, а також крайові та обласні управління легкої промисловості.

У 1936 р. Надзвичайний з'їзд Рад СРСР ухвалив Конституцію СРСР [143]. Вперше економічною основою СРСР було визначено соціалістичну систему господарства та соціалістичну власність на засоби виробництва. Було констатовано ліквідацію приватної власності.

Перелік предметів відання СРСР розширили за рахунок встановлення засад організації військових формувань республік, охорони державної безпеки, управління банками, промисловими і сільськогосподарськими установами та підприємствами, торговими підприємствами союзного підпорядкування, керівництва промисловістю і будівництвом союзно-республіканського підпорядкування, організації державного страхування, встановлення засад законодавства про шлюб та сім'ю тощо. Було визначено, що до компетенції СРСР належать встановлення податків і доходів, які надходять на утворення союзного, республіканських та місцевих бюджетів; що органи СРСР керують транспортом і зв'язком союзного значення.

Суттєві зміни було внесено до системи органів влади. Вищим органом стала Верховна Рада (далі – ВР) СРСР, яку обирали громадяни. Вона складалася з Ради Союзу та Ради Національностей. Постійним її органом була Президія, яка, зокрема, скасовувала акти РНК СРСР та республік, а в період між сесіями Верховної Ради за поданням голови РНК звільняла та призначала наркомів із подальшим затвердженням Верховною Радою.

РНК СРСР став вищим виконавчим та розпорядчим органом СРСР (раніше він був органом ЦВК), що об'єднував та спрямовував роботу союзних та союзно-республіканських наркоматів. Було регламентовано органи влади республік. Вищими органами влади оголосили верховні ради, які обирали президії та утворювали РНК.

РНК був вищим виконавчим та розпорядчим органом республіки, відповідальним та підзвітним перед ВР, а між її сесіями – перед її Президією. РНК республіки міг зупиняти акти РНК автономної республіки, скасовувати акти виконкомів областей. Наркомати республіки були союзно-республіканськими або республіканськими.

РНК СРСР міг зупиняти постанови та розпорядження республіканських РНК. Союзні наркомати керували безпосередньо або через призначувані органи, союзно-республіканські – через однойменні наркомати республік.

Органами влади на місцях були, зокрема, обласні, окружні, районні, міські та сільські ради депутатів трудящих, які обирали на два роки. Ради обирали виконкоми, а в невеликих поселеннях – голову, його заступника та секретаря. Виконкоми були підзвітні радам і виконкомам вищих рад.

У 1937 р. Український з'їзд Рад затвердив Конституцію Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР) [145]. Було імпантовано новації, внесені Конституцією СРСР. До відання УРСР належали: встановлення і зміна Конституції УРСР, контроль за її виконанням; затвердження Конституції Молдавської АРСР; подання на затвердження ВР СРСР утворення нових областей, автономних республік і областей; встановлення кордонів і районного поділу областей та Молдавської АРСР; видання законів; охорона

державного ладу і прав громадян; затвердження народногосподарського плану та державного бюджету; встановлення згідно із законодавством СРСР державних і місцевих податків, зборів та неподаткових прибутків; керування здійсненням бюджетів Молдавської АРСР та областей; керування страховою і ошадною справою; управління банками, промисловими, сільськогосподарськими і торговельними підприємствами та організаціями республіканської підлеглості, керівництво місцевою промисловістю; контроль і нагляд за підприємствами союзної підлеглості; встановлення порядку користування землею, надрами, лісами, водами; керування ЖКГ, житловим будівництвом, впорядкуванням населених місцевостей; дорожнє будівництво, керування місцевим транспортом і зв'язком; законодавство про працю; керування соціальним забезпеченням, справою освіти, управління культурно-освітніми і науковими організаціями та установами республіканського значення; керування справою охорони здоров'я та управління установами охорони здоров'я республіканського значення; організація та керування справою фізкультури і спорту; організація судових органів тощо.

ВР УРСР було оголошено не лише найвищим органом влади, а й єдиним законодавчим органом. Її робочий орган – Президія – тлумачила закони, видавала укази, скасовувала акти РНК УРСР та Молдавської АРСР, рішення обласних рад, а в період між сесіями ВР за поданням голови РНК УРСР звільняла та призначала наркомів з наступним затвердженням ВР.

РНК УРСР став вищим виконавчим і розпорядчим органом. Формувала його Верховна Рада. До РНК входили Голова, його заступники, Голова Держплану, наркоми харчової, легкої, лісової, місцевої промисловості, земельних справ, зернових і тваринницьких радгоспів, фінансів, внутрішньої торгівлі, внутрішніх справ, юстиції, охорони здоров'я, освіти, комунального господарства, соціального забезпечення, Уповноважений Комітету заготівель СРСР, начальник Управління в справах мистецтв, уповноважені союзних наркоматів. Наркомати були союзно-республіканськими (харчової промисловості, лісової промисловості, земельних справ, зернових і

тваринницьких радгоспів, фінансів, внутрішньої торгівлі, внутрішніх справ, юстиції, охорони здоров'я) та республіканськими (освіти, місцевої промисловості прому, комунального господарства, соціального забезпечення).

Найвищим органом влади Молдавської АРСР була її Верховна Рада, яка формувала РНК АРСР.

РНК УРСР могла зупиняти акти РНК АРСР та обласних рад, скасовувати акти виконкомів обласних рад, а також накази та інструкції наркомів УРСР.

Органами влади на місцях були ради депутатів трудящих. Вони обирали виконкоми, у невеликих селищах – голову, заступника і секретаря. Сесії обласних рад відбувалися не менше 4 разів на рік, районних та окружних – 6 разів, міських і сільських – щомісячно. Виконком був підзвітний раді та виконкому ради вищого рівня. Виконкоми вищого рівня скасовували рішення нижчих виконкомів і зупиняли рішення нижчих рад.

Було визначено переліки відділів виконкомів обласних рад (земельний; фінансовий; внутрішньої торгівлі; місцевої промисловості; народної освіти; охорони здоров'я; соціального забезпечення; комунального господарства; шляховий; у справах мистецтв; загальний; із затвердження союзно-республіканськими наркоматами – легкої, харчової, лісової промисловості, зернових і тваринницьких радгоспів) та самих обласних рад. Союзні наркомати та НКВС мали при обласних радах управління, Комітет заготівель призначав уповноважених.

Структуру рад та виконкомів окружного рівня визначали закони, акти верховних органів УРСР, рішення обласних рад. Виконкоми районних рад мали такі відділи: земельний, народної освіти, фінансовий, внутрішньої торгівлі, охорони здоров'я, соціального забезпечення, загальний, шляховий, планову комісію тощо. Перелік відділів районних рад затверджувала обласна рада. Комітет заготівель призначав при районних радах уповноважених. Було встановлено і перелік відділів міських рад.

Отже, конституції СРСР 1936 р. та УРСР 1937 р. остаточно закріпили такі тренди розвитку системи взаємодії виконавчих органів влади:



– централізацію – користуючись термінологією П. Панова, як політичну (однопартійність, наслідком чого стало поширення з 1933 р. практики спільних постанов РНК УСРР та ЦК КП/б/У), так і формальну, тобто адміністративну;

– фактичний поділ влади – виокремлення бюрократичної вертикалі виконавчих органів, які формально підпорядковувалися виборним органам. Сесії ВУЦВК не збиралися по кілька місяців. Проте формування бюрократичних угруповань гальмувалося репресіями.

Щодо українських земель, які входили до інших держав, то їх АТУ було уніфіковано згідно з принципами цих держав. У Східній Галичині та Західній Волині було утворено шість воєводств, повіти і гміни. Воєводи представляли уряд, забезпечували громадський порядок, виконували інші функції, здійснювали нагляд над підрозділами центральних органів влади та органами місцевого самоврядування. Призначав воєводу Президент за поданням уряду. Підпорядковувався воєвода главі МВС. Глав департаментів воєводської адміністрації міністр внутрішніх справ призначав за поданням воєводи. Нижчий рівень адміністрації становили повітові староства. Старости призначались міністром внутрішніх справ та підпорядковувалися воєводам. Вони керували повітовими ОБВ, зокрема поліцією. Українські землі у складі Румунії поділялися на округи (Буковина – 11, Одещина – 3). Закарпаття (частина Чехословаччини) становило один комітат (жупу) – Підкарпатська Русь, складалося з 14 повітів та 478 громад.

У роки світової війни модель виконавчих органів і механізми взаємодії між ними змінилися. 30 червня 1941 р. утворили Державний комітет оборони (далі – ДКО) СРСР, що зосередив всю владу. У республіках діяли уповноважені ДКО. РНК УРСР забезпечував виконання рішень ДКО. Під час окупації територія України зазнала такого поділу. Дрогобицька, Львівська, Тернопільська та Станіславські області були об'єднані в дистрикт Галичина Краківського губернаторства. Чернігівська, Сумська, Харківська області та Донбас підпорядковувалися військовому командуванню. Чернівецьку та Ізмаїльську області приєднали до Румунії, до якої відійшло і губернаторство

Трансністрія (Одеська область, південні райони Вінницької, західні райони Миколаївської та лівобережжя Молдавії) [232, с. 159, 142]. Закарпаття було окуповане Угорщиною. Інші землі увійшли до рейхскомісаріату «Україна». У 1944–1945 рр. діяльність ВР, РНК УРСР, місцевих рад, виконкомів було відновлено. Згідно з постановою Політбюро ЦК КП/б/У, виконкоми рад формувалися радянськими органами вищого рівня. Президія ВР затверджувала склад виконкомів обласних рад, а вони в свою чергу – виконкомів міських та районних рад. У вересні 1945 р. ліквідували ДКО.

Післявоєнні зміни АТУ відбувалися у двох напрямках: зміна зовнішніх кордонів і оптимізація існуючих АТО. У 1944 р. з частини Миколаївської області було утворено Херсонську область. У 1946 р. виникла Закарпатська область, у 1954 р. – Черкаська. Ізмаїльська стала частиною Одеської, а до України увійшла Кримська область [384]. Нарешті, у 1959 р. Дрогобицьку область було передано до складу Львівської. З того часу схема областей та районів не змінювалась до 1990-х років. Станом на 1979 р. у складі УРСР налічувалося 479 районів, 8522 сільради, 412 міст, 899 селищ міського типу, 120 районів у містах.

У 1946 р. РНК СРСР було перейменовано на Раду Міністрів (далі – РМ) СРСР. Перейменування торкнулося й республік. Цей крок слід розцінювати в контексті подальшої дії довоєнних тенденцій. Відбувалось остаточне – навіть щодо термінології – звільнення від революційного спадку з його активністю мас, перенесення управлінського процесу у сферу «професійної» бюрократії.

Бюрократизація була зумовлена ускладненням об'єкта управління в ході реформ – індустріалізації, колективізації. Однак воно створювало й підґрунтя для нових тенденцій. Управляти з одного центру можна було за відносно простої структури господарства. Коли ж виникли тисячі величезних об'єктів, управління ставало неефективним. Посилював ці процеси науково-технічний прогрес. Суб'єктивним аспектом їх було формування угруповань у панівному класі – бюрократії. До певного часу воно гальмувалося репресіями. Проте війна, післявоєнне покращення життєвого рівня, зміни у психології широких мас, смерть Й. Сталіна прискорили цей процес.

Це призвело до нових явищ у взаємодії органів влади. Головною тенденцією була керована децентралізація, розширення прав низових органів влади, починаючи від республік та закінчуючи місцевою владою.

Розширення повноважень республік почалося ще наприкінці війни. З союзних на союзно-республіканські були перетворені наркомати оборони та закордонних справ. НКЗС УРСР проіснував до 1946 р., а Наркомат оборони (пізніше – Військове міністерство, а потім Міноборони) – до 1978 р.

Основні зміни відбулися після приходу до влади М. Хрущова. Він визначив напрямками залучення мас до управління вдосконалення народного представництва, розширення практики всенародного обговорення питань комуністичного будівництва, розвиток народного контролю за державними органами, оновлення складу керівних органів [70, с. 12].

У 1957 р. Центральний Комітет Компартії (далі – ЦК КПРС) прийняв постанову про відновлення регулярності скликання сесій місцевих рад та їх виборності [70, с. 10]. Тоді ж Президія ВР УРСР регламентувала функціонування місцевих рад. Сесії сільських, селищних, міських і районних рад мали скликатися не менше 6 разів на рік, обласних і міських (у містах із районним поділом) – 4 разів. Розширювалася компетенція виконкомів рад.

У лютому 1957 р. ВР СРСР прийняла закон про розширення компетенції республік. Україна отримала право вирішувати питання обласного АТУ [89], судоустрою та судочинства, розширили права щодо бюджету та господарського планування. Надалі було ухвалено низку кодексів УРСР: кримінальний, кримінально-процесуальний (1960), цивільний, цивільно-процесуальний (1963), про шлюб та сім'ю (1969), земельний, виправно-трудоий (1970), про працю (1971), водний (1972), про надра (1976), лісовий (1979), житловий (1983), про адміністративні правопорушення (1984).

Лютневі 1957 р. Пленум ЦК КПРС і сесія ВР СРСР узаконили ініціативу щодо переходу від системи управління через галузеві міністерства й відомства до нових форм за територіальним принципом. Було створено економічні райони (в УРСР – 11). Управління промисловістю та будівництвом передали РНГ цих

районів. На РНГ поширювалася юрисдикція урядів республік. Було ліквідовано 141 міністерство, а підпорядковані їм підприємства передали РНГ. Наприкінці 1957 р. вони контролювали 97% заводів у республіці, тоді як у 1953 р. урядові УРСР підпорядковувалися лише 34% підприємств. В Україні було утворено нові союзно-республіканські міністерства: зв'язку, вищої освіти, енергетики й електрифікації. Збільшилася кількість союзно-республіканських комітетів. Низці союзно-республіканських міністерств – торгівлі, будівельних матеріалів, хлібопродуктів, юстиції, внутрішніх справ, охорони громадського порядку – надали статус республіканських.

На першому етапі реформа дала ефект. Розширилися можливості спеціалізації, покращилось використання місцевих ресурсів, посилилися кооперативні зв'язки підприємств, зменшилися транспортні витрати. Але поступово накопичувалися й негативні явища. Порушилися зв'язки між підприємствами регіонів. РНГ не мали достатньо ресурсів.

Вихід з ситуації державне керівництво бачило в укрупненні РНГ. У 1962 р. з 105 РНГ у СРСР створили 47. У 1963 р. затвердили сітку економічних районів, яка збереглася до розпаду СРСР. В Україні їх було три – Донецько-Придніпровський, Південно-Західний та Південний. Відбувалося формування РНГ республік та ВРНГ СРСР. Але це не дало бажаних результатів.

Керівництво КПРС та СРСР проголосило й політику укрупнення сільських районів. На початку 1962 р. в Україні було 604 райони, згодом їх перетворили на 251. Але тиск місцевої номенклатури призвів до того, що з часом почали утворювати нові та відновлювати колишні райони. Вже на кінець 1960-х років кількість районів досягла 475.

Урешті почалося повернення до колишньої системи управління промисловістю. Цей процес прискорився після зміни керівництва КПРС. У 1965 р. відтворили понад 40 союзних та союзно-республіканських міністерств, які підпорядкували собі 90% підприємств України, а ВР СРСР ліквідувала РНГ [37, с. 111]. Низку міністерств і державних комітетів перетворили на союзно-республіканські (освіти, торгівлі, внутрішніх справ, сільського господарства,

монтажних і спеціальних робіт, промислового будівництва, лісової, харчової промисловості, будівельних матеріалів, радгоспів), а деякі стали союзними (хімічної промисловості).

Кількість міністерств і відомств не була сталою. У 1967 р. було 27 союзно-республіканських міністерств, у 1978 р. – 29. Наприкінці 1960-х років залишилося 6 республіканських міністерств, натомість союзно-республіканських було 28, державних комітетів – 16.

Наприкінці дії Конституції 1936 р., тобто у 1970-ті роки, до переліку союзних входили міністерства авіаційної, автомобільної, газової, нафтової, хімічної, електронної, електротехнічної, медичної, станкобудівної та інструментальної, суднобудівної, оборонної промисловості, зовнішньої торгівлі, цивільної авіації, машинобудування, машинобудування для тваринництва та кормовиробництва, машинобудування для легкої та харчової промисловості та побутових приладів, морського флоту, загального машинобудування, приладобудування, засобів автоматизації та систем управління, промисловості та засобів зв'язку, шляхів сполучення, радіопромисловості, середнього машинобудування, будівельного, дорожнього та комунального машинобудування, будівництва підприємств нафтової та газової промисловості, тракторного та сільськогосподарського машинобудування, транспортного будівництва, важкого і транспортного машинобудування, хімічного та нафтового машинобудування, енергетичного машинобудування.

Союзно-республіканськими були міністерства внутрішніх справ; вищої та середньої спеціальної освіти, геології, заготівель, охорони здоров'я, закордонних справ, культури, вугільної, легкої, лісової та деревообробної, харчової, м'ясної та молочної, нафтопереробної та нафтохімічної промисловості, меліорації та водного господарства, монтажних та спеціальних будівельних робіт, оборони, промислового будівництва, промисловості будівельних матеріалів, освіти, рибного господарства, зв'язку, сільського будівництва, сільського господарства, будівництва, будівництва підприємств

важкої індустрії, торгівлі, фінансів, кольорової металургії, чорної металургії, енергетики та електрифікації, юстиції.

Отже, раднаргоспівська реформа зазнала краху [268, с. 152–157]. Серед причин радянське керівництво називало переважно дві – «местничество» та незбіг принципів адміністративно-територіального управління і політичного керівництва. Адже майже водночас із запровадженням РНГ керівництво СРСР поділило областні комітети КПРС на міські та сільські. Це призвело, на думку наступників М. Хрущова, до втрати керованості процесами на місцях.

На нашу думку, серед причин невдач децентралізації було нерозуміння глибини проблем. Коріння труднощів полягало у невідповідності форм власності новим явищам економічного розвитку. Тому й реформи були нерадикальні за суттю. Вони не змінили характер економічної системи.

Водночас слід зважати на специфіку політичних взаємодій. У керівництві СРСР та КПРС були прихильники керованої децентралізації. З іменем Л. Берії пов'язують ініціативу призначення главами компартій республік представників місцевих еліт. У 1953 р. першим секретарем ЦК КПУ став О. Кириченко. Відтоді цю посаду обіймали українці: М. Підгорний (1957–1963), П. Шелест (1963–1972), В. Щербинський (1972–1989), В. Івашко (1989–1990), С. Гуренко (1990–1991) [32, с. 322]. М. Хрущов не погодився з цією політикою, хоча змушений був зважати на реалії, які привели до постановки питання у цій площині. Проблема полягала не в етнічній належності керівників, а в нових механізмах зв'язку партії з масами. А їх сформовано не було. Існувало два варіанти. Перший – віддавати більше повноважень компартіям республік, місцевим комітетам, але це загрожувало не демократизацією, а сепаратизмом, і М. Хрущов це розумів. Другий – відмовитися від ідеологічного монізму, що врешті призвело б до ліквідації монополії КПРС на владу, але цього не допускала партійна ортодоксія та бюрократія. Тобто адміністративна децентралізація не була доповнена політичною. Призначення на всі посади – в уряді УРСР, апараті, місцевому керівництві – де факто було компетенцією союзної номенклатури.

Час для реформ було втрачено. З середини 1960-х років почався реванш бюрократії. Цей період отримав назву «застій». Політичним та ідеологічним його виміром, який визначав особливості взаємодії виконавчих органів влади різних рівнів, була «стабільність кадрів». У жовтні 1977 р. було ухвалено нову Конституцію СРСР [142]. Було закріплено роль КПРС як «керівної та спрямовуючої сили радянського суспільства, ядра його політичної системи». Компетенція СРСР лишилася незмінною за кількома непринциповими винятками.

До Конституції внесли новації, реалізовані у 1950–1960-х років, зокрема щодо розширення повноважень республік – щодо комісій верховних рад тощо. До уряду СРСР входили голови урядів республік. РМ СРСР мала право зупиняти рішення республіканських урядів. У свою чергу РМ республіки могла скасувати рішення виконкомів обласних та міських (республіканського підпорядкування) рад. Союзно-республіканські міністерства і державні комітети підпорядковувались РМ республіки та міністерству (державному комітету) СРСР; республіканські міністерства та державні комітети – лише РМ республіки.

Органами влади в областях, районах, містах, районах у містах, селищах, селах були ради народних депутатів, що відображало тези про успіхи соціалізму та остаточне формування двокласової структури суспільства. Ради вирішували всі питання місцевого значення, виходячи з державних інтересів та інтересів мешканців, реалізовували рішення державних органів вищого рівня, керували радами нижчого рівня. Їх виконавчими та розпорядчими органами були виконкоми, підзвітні радам та виконкомам вищого рівня.

У 1978 р. Верховна Рада УРСР ухвалила нову Конституцію УРСР [147], до якої були імплементовані новації союзної Конституції.

Віданню УРСР підлягали: прийняття Конституції; контроль за її додержанням; законодавство УРСР; охорона державного порядку, прав і свобод громадян; встановлення порядку організації і діяльності республіканських і місцевих органів влади; здійснення єдиної соціально-економічної політики, керівництво економікою; забезпечення науково-технічного прогресу і раціонального використання і охорони природних ресурсів; розробка і

затвердження планів економічного і соціального розвитку, державного бюджету УРСР; керівництво виконанням бюджетів областей і міст республіканського підпорядкування; встановлення відповідно до законодавства СРСР надходжень до державного бюджету УРСР; керівництво галузями господарства, об'єднаннями і підприємствами союзно-республіканського і республіканського підпорядкування; керівництво ЖКГ, торгівлею і громадським харчуванням, побутовим обслуговуванням, житловим будівництвом і благоустроєм населених пунктів, шляховим будівництвом і транспортом; встановлення порядку користування землею, надрами, водами, лісами; охорона навколишнього середовища; керівництво освітою, культурними і науковими організаціями та установами, охороною здоров'я, фізкультурою і спортом, соціальним забезпеченням; охорона пам'яток історії і культури; представництво УРСР у міжнародних відносинах тощо.

Було визначено, що Рада Міністрів: 1) забезпечує керівництво народним господарством і соціально-культурним будівництвом; розробляє і здійснює заходи щодо підвищення добробуту і культури народу, розвитку науки і техніки, раціонального використання й охорони природних ресурсів; сприяє здійсненню заходів щодо зміцнення грошової і кредитної системи, організації державного страхування та єдиної системи обліку і статистики; бере участь у проведенні єдиної політики цін, оплати праці, соціального забезпечення; організує управління підприємствами і об'єднаннями, організаціями й установами республіканського і місцевого підпорядкування; 2) розробляє і подає до ВР плани економічного і соціального розвитку УРСР, державний бюджет УРСР; вживає заходів щодо їх здійснення; подає ВР звіти про їх виконання; 3) забезпечує економічний і соціальний розвиток УРСР, економічних районів, областей і міст республіканського підпорядкування; координує і контролює діяльність підприємств, установ і організацій союзного підпорядкування з питань, що належать до відання УРСР; 4) здійснює заходи щодо захисту інтересів держави, охорони соціалістичної власності і громадського порядку, щодо забезпечення та захисту прав і свобод громадян; 5)



вживає заходів у межах, встановлених Конституцією СРСР, щодо забезпечення державної безпеки і обороноздатності; 6) здійснює керівництво виконками місцевих рад; 7) утворює комітети, головні управління та інші відомства при РМ; 8) здійснює, виходячи з установленого СРСР порядку, керівництво в галузі відносин УРСР з іноземними державами.

Постійним органом РМ була її Президія у складі глави уряду, його перших заступників і заступників, деяких членів уряду. РМ могла скасовувати рішення виконкомів обласних та міських (республіканського підпорядкування) рад, акти міністерств і державних комітетів УРСР, інших підвідомчих органів.

До розвитку Конституції було ухвалено закон про РМ УРСР [112], у якому визначено, що вона керується конституціями і законами СРСР та УРСР, рішеннями уряду СРСР; утворюється ВР у складі Голови РМ, його перших заступників і заступників, міністрів, голів державних комітетів УРСР. За поданням глави уряду ВР могла включити до уряду керівників інших органів. Зміни у складі РМ проводились ВР, а між її сесіями – за поданням Голови РМ Президією ВР з наступним затвердженням ВР. Рада Міністрів УРСР здійснює керівництво виконками місцевих рад. В обговоренні урядом питань беруть участь виконкоми. Виконкоми обласних, міських (республіканського підпорядкування) рад вносять на розгляд РМ пропозиції, які потребують рішення уряду. РМ забезпечує взаємодію між виконками і міністерствами та держкомітетами. Вона здійснює контроль за виконками, скасовує рішення виконкомів обласних, міських (республіканського підпорядкування) рад.

Міністерства були центральними органами державного управління УРСР. Вони здійснювали керівництво галузями. Союзно-республіканські міністерства підпорядковувались РМ УРСР та союзно-республіканському міністерству або державному комітету СРСР. Республіканські міністерства – РМ УРСР, яка могла покладати на них здійснення окремих функцій міжгалузевого управління.

Державні комітети також були центральними органами державного управління. Союзно-республіканські комітети здійснювали міжгалузеве, а в окремих випадках – галузеве управління. Вони підпорядковувались РМ УРСР

та державному комітету СРСР. Республіканські комітети підлягали РМ УРСР, яка могла покладати на них здійснення функцій із галузевого управління.

Після прийняття Конституції УРСР було ухвалено закони про обласні, районні, міські та районні в містах, селищні, сільські ради. Президія Верховної Ради регламентувала діяльність голів та президій рад [287].

Місцеві Ради керували на своїй території господарським і соціально-культурним будівництвом; затверджували плани економічного і соціального розвитку, місцевий бюджет; здійснювали керівництво підпорядкованими їм державними органами, підприємствами, установами та організаціями; забезпечували дотримання законів, охорону державного і громадського порядку, прав громадян; сприяли зміцненню обороноздатності країни.

Виконкоми були виконавчими і розпорядчими органами рад. До їх компетенції належали скликання сесій, організація виборів рад, координація діяльності постійних комісій тощо. Виконкоми могли вирішувати всі питання, віднесені до повноважень рад, за винятком тих, які вирішувала лише сесія Ради.

У структурі виконкомів існували відділи та управління, які створювалися при всіх радах, за винятком сільських, селищних і районних у містах. У своїй діяльності відділи та управління підпорядковувалися раді, її виконкому та галузевому вищому органу державного управління.

Насправді ця система лише створювала ілюзію стабільності. Проблеми, що зумовили реформи 1950–1960-х років, подолані не були. У політичному вимірі вони проявлялися у вигляді міжкланової боротьби по горизонталі та вертикалі влади. Прикладом були суперечності між групами, які очолювали владу до 1970-х років та після зміни керівництва КПУ в 1972 р. Хоча на певному етапі вони були, на перший погляд, розв'язані, нікуди не ділися соціальні суперечності, які призводили до політичних. За умов погіршення в економіці у 1980-ті роки, зниження довіри населення міжкланові суперечності вийшли назовні та зумовили події на зламі 1980–1990-х років.

Досвід пертурбацій в адміністративно-територіальному управлінні в СРСР у повоєнний час дає змогу зробити низку висновків. Система

потребувала змін, зокрема в напрямі децентралізації. Це стало наслідком диверсифікації різних сфер, спричиненої загальним розвитком суспільства, прискоренням НТР, ускладненням соціальної структури. Тодішнє керівництво не змогло розв'язати реформаторських завдань. Зберігався високий ступінь політичної централізації, панували методи тотального контролю, які вже не були ефективними за нових умов. Будь-які організаційні пертурбації без зміни ідеології суспільного розвитку призводили до збоїв у функціонуванні державного механізму, наслідком чого і став розпад СРСР.

У 1990 р. ВР СРСР ухвалила закони про розмежування повноважень між СРСР та республіками [87], про їх економічні відносини [88]. ВР УРСР затвердила Декларацію про державний суверенітет УРСР [72]. УРСР здійснювала верховенство на своїй території. Влада мала реалізовуватися за принципом поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Жодна партія, організація чи особа не могли виступати від імені народу. УРСР сама формувала бюджетну, банкову, цінову, фінансову, митну, податкову системи, а за необхідності могла впровадити грошову одиницю. Було прийнято закони про економічну самостійність УРСР [107], про власність [105] та інші, що сформували нову базу взаємодії органів влади.

У березні 1990 р. в СРСР було запроваджено інститут президентства, у грудні РМ перетворено на Кабінет Міністрів СРСР, який визначався як виконавчо-розпорядчий орган, підпорядкований Президентові. Реформування союзних органів привело до змін у республіках [113]. Кабінет Міністрів України став найвищим органом управління УРСР [109]. Було регламентовано функціонування центральних ОВВ УРСР [111]. Кабінет Міністрів об'єднував і спрямовував роботу міністерств та інших центральних органів.

Врешті було запроваджено посаду Президента УРСР [108].

У 1990 р. прийняли Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР», ідеєю якого було впровадження місцевого самоврядування. У грудні Україна ухвалила закон про місцеві Ради та місцеве самоврядування [110]. До місцевого самоврядування були віднесені

сільські, селищні, міські ради та їх органи, інші форми самоорганізації громадян. Поряд із місцевим самоврядуванням закон визнавав регіональне самоврядування, основу якого становили район та область. Зміни, внесені до Основного Закону, характеризували місцеві ради як складник системи представницьких органів державної влади. Вони здійснювали управління галузями державного, господарського, соціального і культурного будівництва [106].

## **2.2. Історична еволюція взаємодії центральних та місцевих органів влади у сфері мовної політики**

Мовна політика – це повсякденне розв’язання мовних проблем, які відповідають реальним потребам громадян та їх мовним очікуванням. Це конструктивна, прогнозована і зважена мовна політика держави, яка спрямована на регулювання мовного питання, видання пільгової навчально-методичної, наукової та художньої літератури; розробку програм, створення словників, вдосконалення правопису; на захист офіційної (державної) мови, розвиток і поширення її в усіх сферах суспільного життя та в усіх регіонах країни. Мовна політика, за теорією Л.Нагорної, має бути спрямована на збереження міжгрупової рівноваги в суспільстві, забезпечення ефективного міжкультурного і міжмовного зв’язку, створення найсприятливіших умов для функціонування державної мови, дотримання прав мовних меншин.

Мовна політика, яка проводилася центральною владою сусідніх держав на захоплених українських землях у різні періоди, була конструктивною і деструктивною. Колоніальні уряди Польщі, Росії, Угорщини та Румунії нав’язували українському народу власну мовну політику: вони гальмували розвиток українського народу, забороняли культуру, релігію, рідну мову. Ставиться мета: проаналізувати конструктивні і деструктивні механізми взаємодії між центральними органами влади сусідніх держав та місцевою владою на захоплених українських землях у сфері мовної політики, а також втручання у внутрішні справи Української держави іноземних держав.

Ми аналізуємо праці таких вчених, як В.Гейченко, І.Дзюба, І.Діак, Я.Ісаєвич, С.Караванський, В.Ключевський, Ю.Кузьменко, О.Майборода, Л.Масенко, Ю.Мосенкіс, Л.Нагорна, І.Огієнко, О.Пріцак, Р.Смаль-Стоцький, О.Субтельний, О.Шахматов та ін. З'ясовано, що центральна влада Великого Литовського князівства на захоплених українських землях проводила конструктивну мовну політику, яка відповідала принципу: старого не руйнуємо, а нового не вводимо. Якщо зважити, що Велике Литовське князівство називали Литовсько-Руською державою, а будь-яка мова є гарантом національного і державного самозбереження, то мовну політику на цьому етапі можна визначити як комплекс конкретних заходів, які спрямовувалися на захист української культури та її інтересів. Оскільки культура Української держави вважалася більш розвинена, то південнослов'янська мова, що розвивалася на основі церковнослов'янської і народнорозмовної мов, у Великому Литовському князівстві виконувала функції ділової офіційної мови. На цьому етапі, який можна назвати періодом становлення південнослов'янської (руської) літературної мови, вона виконувала комунікативну та об'єднавчу функцію.

Мовна політика польської влади на території України була деструктивною і конфліктною за характером. Польська влада забороняла українській спільноті користуватися рідною мовою в урядових та релігійних установах, у навчальних закладах, які польський уряд переводив спочатку на двомовний, а з часом на одномовний режим, де переваги мала польська мова. Українську (руську) мову на цьому етапі захищали та поширювали православні міщани, які створювали при церквах і монастирях братські школи, де мали можливість навчатися сироти і діти з бідних родин. Руська мова поступово витіснялася з суду, діловодства, адміністративного вжитку та церкви польською владою. Не зважаючи на такий стан речей, руська мова продовжувала розвиватися на приватному рівні: вона вбирала всі місцеві та іншомовні елементи, поступово відходила від церковнослов'янської мовної традиції. На Запорізькій Січі, яка була військовим центром України, всі документи,

військові правила, команди, листування здійснювалися руською (староукраїнською) мовою.

На поч. XVI ст. окремі українські землі завойовує Московське князівство і проводить жорстку мовну політику, яка у другій половині XVII ст., після Переяславської угоди, ще більш посилюється. Московія всі свої зусилля спрямовувала на те, аби знищити місцеву українську владу, яка продовжувала боронити українську мову та національну культуру. Боротьба між центральною та місцевою владами в Україні ще більш посилювалася під час правління Петра I та Катерини II, які наказували переглядати всі листи, грамоти, книги, написані староукраїнською мовою, та вилучати з них все те, що відрізняло її від російської мови. Російські імператори не бажали миритися з існуванням української автономії у будь-якому вигляді. Вони намагалися викоринити все те, що їм нагадувало про існування української культури – назви поселень, вулиць, сіл, міст, а також імена і прізвища. Центральна влада Російської імперії забороняла українцям вживати такі назви, як “українець”, “Україна”, а з часом – “малоросійський” та “Малоросія”. Останню назву було замінено на “Південь Росії”. На цьому етапі, що розпочався у другій половині XVI ст. і який ми називаємо козацьким, посилюється наступ на українську мову, культуру і державність. Він закінчився тим, що у другій половині XVIII ст. в Україні не залишилося жодного українськомовного навчального закладу, було запроваджено російську мову і правопис в усіх сферах життєдіяльності, зокрема в церкві, театрі, музиці, у видавничій справі, освіті тощо. Більше того, російські імператори знищили всі місцеві органи Української держави – Гетьманат, Запорізьку Січ та адміністративну систему, що суперечило істинно братнім і дружнім відносинам між двома слов'янськими народами та їх культурами. У кінці XVIII ст. значна частина української інтелігенції змушена була використовувати російську мову, у той же час українська вважалася лише мовою села та малоосвічених верств населення. За словами І.Діяка, українська мова використовувалася лише в побуті та народній творчості, а освічені представники старшини дивилися на неї як на провінціалізм без майбутнього.

Відтак, мовні проблеми в Українській державі розпочалися тоді, коли Українська держава потрапила в пряму залежність від сусідніх держав, які їй нав'язали власну мовну політику. Тому у першій половині XIX ст., коли українські землі були розділені між Австрією і Російською імперією, навчальних закладів з українською мовою навчання, за винятком окремих приватних, практично не існувало. На цьому етапі, який увійшов в історію української державності як “Національне відродження...”, українську мову і культуру відроджувала українська інтелігенція: історики, письменники, вчені, фольклористи, священики, митці культури, археологи та ін. У другій половині XIX ст. Росія на території України проводить жорстку (колоніальну) мовну політику: вона Валуєвським циркуляром та Емським указом заборонила друкувати книжки українською мовою та ввозити їх з-за кордону, використовувати українську мову в театрі, музиці, літературі, науці, церкві тощо. Мовна політика російської влади щодо українського народу, його мови і культури пом'якшилася лише під час Російської революції, що відбулася у 1905-1907 рр. Українська інтелігенція на цьому етапі все-таки змогла добитися від центральної влади певних поступок: українська мова була визнана літературною, було дозволено відкривати українськомовні навчальні заклади, кафедри української мови, історії, географії, українознавства, бібліотеки, театри, друкарні, газети, журнали тощо. Цього домагалася група українських депутатів, яка входила до першої і другої Російських Дум. Але по закінченню революції настали часи реакції: російська влада анулювала всі українські навчальні заклади, закрила журнали, друкарні, бібліотеки, театри, заборонила український правопис, а все діловодство було переведено на російську мову тощо. Мовну політику заборон було відновлено, розуміючи, що повна втрата рідної мови для українського народу може призвести до втрати національної ідентичності, а у подальшому – до загибелі нації, якщо зважити, що мовна проблема для України, як вважає Л.Нагорна, не тільки і не стільки гуманітарна, скільки геополітична.

Австрійські імператори, на відміну від російських, проводили на українських землях лояльну мовну політику: вони дозволяли українській спільноті відкривати школи і навчатися рідною мовою. На Буковині проводилася деструктивна мовна політика: тут насаджувалася німецька, а згодом румунська мови. На відміну від австрійського законодавства, румунське на українських землях не передбачало жодного офіційного використання української мови. Мовна політика Румунії, яку вона проводила на території Буковини і Бессарабії, практично нічим не відрізнялася від мовної політики Росії, яка вважала українців етнографічною групою, а Румунія – буковинців українізованими румунами, які втратили рідну мову. Так, румунська влада вважала, що в Північній Буковині та Бессарабії мешкають не українці, а слов'янізовані румуни. Тому на цій території України румунська мова була проголошена державною. У зв'язку з цим на роботу в державні установи приймалися ті, хто знав румунську мову. У той же час українська мова в державних органах заборонялася. На Північній Буковині було закрито всі українські школи, гімназії, кафедри у Чернівецькому університеті, культурно-освітні товариства, накладено заборону на ввезення українських книжок і музичних товарів.

Відтак, мовна політика центральної влади Румунії на українських землях була спрямована на поширення румунської мови в освітній сфері, тобто на обов'язкове відвідування буковинцями шкіл лише з румунською мовою навчання, що призвело до занепаду українських шкіл та української мови. На момент входження Закарпаття до складу Чехословаччини тут майже всі школи були з угорською мовою навчання, а 60% мешканців регіону були взагалі неписьменними. Мовна політика Чехо-Словаччини, у порівнянні з мовною політикою Румунії та Австро-Угорщини, щодо української мови була лояльною. Не зважаючи на те, що Чехо-Словаччина у Закарпатському краї чеську мову проголосила державною, вона поступово збільшувала кількість освітніх навчальних закладів як чеською, так і іншими мовами.



Мовна політика на четвертому етапі, яка проводилася на території України радянською владою, була спрямована на знищення національних мов і культур та зближення націй. КПРС закривала українськомовні навчальні заклади, відкривала двомовні або російськомовні, де мову навчання пропонувалося обирати. Більше того, українська мова вважалася необов'язковою для вивчення, оскільки у вищих навчальних закладах вступні іспити та навчання, за невеликим винятком, проводилися російською мовою. Незгодних з такою мовною політикою центральна влада СРСР звинувачувала у буржуазному націоналізмі, депортувала за межі України або кидала за ґрати. Часто під такі мовно-політичні переслідування попадали письменники, юристи, вчені, священники, історики, митці та ін., яких звинувачували у державній зраді. Український народ не міг відкрито виступити на захист своїх прав, власної історії, української мови, літератури і культури, оскільки за це радянська влада переслідувала. З цієї причини ЦК КПРС зняв з посади Першого секретаря ЦК КПУ П.Шелеста, якого було звинувачено у захисті національних інтересів, мовних і культурних прав українців, а також у м'якості, місцевому патріотизмі та потуранню українському націоналізму.

В. Щербицький, на відміну від свого попередника, був лояльнішим до центральної влади, жорстоко придушував дисидентів та в офіційному спілкуванні послідовно послуговувався російською мовою. Взаємодія місцевої і центральної влади у сфері мовної політики на території України “налагодилася” с користю для останньої. Центральна і місцева влади діяли в унісон до доби перебудови, яка була проголошена у середині 80-х рр. минулого століття. Мовна політика М.Горбачова була лояльною по відношенню до національних меншин та місцевої влади в Україні. Це дало можливість у кінці 80-х рр. минулого століття ухвалити закон “Про мови в Українській РСР”, який проголосив українську мову єдиною державною (офіційною) в Україні. Політика М.Горбачова визволила республіки СРСР, зокрема й Україну, від мовно-культурної та колоніальної залежності. На основі розколу Радянського Союзу з'явилося п'ятнадцять вільних і незалежних держав, зокрема й Україна.

Таким чином, механізми впливу центральної влади Польщі, Росії, Угорщини, Румунії та СРСР на місцеву владу України майже нічим не відрізнялися – це були різного роду утиски, залякування, шантаж, звинувачення, заборони та ін. На відміну від цих держав Литовське князівство, Австрія і Чехо-Словаччина проводили на території окупованої України лояльну мовну політику: вони дозволяли відкривати школи з українською мовою навчання, кафедри у вищих навчальних закладах та ін. З цієї доби розпочався п'ятий етап, який можна назвати посттоталітарним. На цьому етапі незалежна Українська держава успадкувала від уже неіснуючого СРСР всі мовно-політичні проблеми, які були пов'язані з усілякими заборонами, що торкалися історії формування і розвитку українського народу, його історії, мови та культури.

## **РОЗДІЛ 3. Механізми взаємодії у системі органів державної влади**

### **3.1. Розвиток взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади України**

Рушійною силою політичних та інших суспільних змін на зламі 1980-1990-х рр. була партійно-державна та господарська бюрократія, яка прагнула конвертувати посади у командні позиції в економіці. Вона озброїлась неоліберальними гаслами – ринкової економіки, приватної власності. У політичній сфері вони передбачали розвиток плюралізму, поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки, розвиток місцевого самоврядування. Це зумовило появу нових державно-політичних інститутів.

Діяла тенденція до становлення моделі «сильного» Президента. Він став главою держави і виконавчої влади, гарантом прав і свобод громадян, державного суверенітету, дотримання Конституції, Головнокомандувачем, мав право видавати укази, підписувати закони. Найвищий рівень легітимності забезпечувало його обрання населенням. Але модель «сильного» Президента не була усталеною. Верховна Рада (ВР) не дала йому одноосібно призначати уряд.

Президент створив орган, що надалі зіграв значну роль – Адміністрацію Президента. Вона була задумана як робочий орган, але вже тоді в ній виникли підрозділи, які свідчили про можливість зростання її фактичного статусу.

Кабінет Міністрів (КМУ) створили у 1991 р. Він був підпорядкований Президенту, підзвітний та відповідальний перед ВР. ВР могла виразити недовіру окремим членам або уряду загалом, що передбачало відставку.

Модель уряду, як і Президента, відзначалася суперечливими положеннями. По-перше, існувала «подвійна залежність» КМУ від Президента та ВР. По-друге, суперечність полягала в проголошенні Президента главою виконавчої влади та одночасному існуванні посади Прем'єра.

Невизначеність із моделями Президента і КМУ була зумовлена політичними процесами. Еліти не були структуровані, партії «не стали

головними осередками, де акумулюється політичний потенціал суспільства» [160, с. 35].

Аналізуючи конкуренцію між Президентом і урядом на початку 1990-х років, неможливо оминати один факт. Не було реалізовано пропозицію апарату Президента щодо необхідності для глави держави особисто очолити уряд. Проти цього виступала низка політичних сил. Але аналітики вважають, що Президент міг цього домогтися [184, с. 332]. На наш погляд, Президент не хотів брати відповідальність в умовах економічного падіння 1993 р.

Відносини в уряді теж не вирізнялися єдністю. Їх суперечливість була зумовлена відносинами між політичними силами. Зокрема, з 37 членів уряду Л. Кучми 21 представляв попередній його склад, частина були протеже Президента і лише 12 членів – новопризначеними.

Ситуація з реформуванням місцевих органів виконавчої влади (ОВВ) була ще заплутанішою. Реформування регіонального управління вимагало розмежування функцій держуправління регіонами та місцевого самоврядування, що було зумовлене, з одного боку, запозиченням ліберальних стандартів, з іншого – скороченням фінансових можливостей держави.

З органами самоврядування ситуація була зрозуміліша – вертикаль рад за багатьма ознаками формально підходила під визначення органів самоврядування. Складнішим було питання про виконкоми. З одного боку, їх формували ради, з іншого – в радянські часи вони підпорядковувалися по вертикалі аж до Ради Міністрів.

Керівництво ВР, зацікавлене у збереженні вертикалі рад, виступало за надання радам та виконкомам повноважень державної влади. Але тоді б дезавуювалося розмежування держуправління та місцевого самоврядування. Не було визначеності і щодо інших питань. Тоді виникли територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), які підпорядковувалися міністерствам, держкомітетам. Постала проблема, хто координуватиме їх дії.

Закон про місцеві влади від 1990 р. був суперечливим. Він звільняв ради від функцій держуправління, а з іншого боку – розглядав їх як децентралізовану

виконавчу владу [136, с. 307]. Поряд із місцевим самоврядуванням запроваджувалось регіональне самоврядування – в областях та районах. Виконавчими та розпорядчими органами рад, підпорядкованими та підзвітними їм були виконкоми. Вони формувалися головами рад.

У цій ситуації політикум був змушений повернутися до питання про виконання державних функцій на місцевому та регіональному рівнях. У березні 1992 р. ухвалили Закон «Про Представника Президента України» [100] та запровадили інститут місцевих держадміністрацій (МДА) на чолі з представниками Президента. МДА створювались на базі виконкомів, зокрема, обласних та районних рад. Представників Президента призначав Президент. Це не було випадковим. Заборона КПУ створила вакуум політичного керівництва, який був частково заповнений у грудні 1991 р. після обрання Президента.

Запровадження МДА змусило регламентувати виконання функцій виконавчої влади на рівні, нижчому за область та район. ВР ухвалила закон [93], за яким виконкоми рад мали здійснювати повноваження, делеговані їм державою. Делегування мало супроводжуватися передачею ресурсів. У межах цих повноважень виконком був відповідальним перед держадміністрацією.

Концентрація усіх призначень на Президенті загрожувала протистоянням. Керувати з одного центру було складно. Підпорядкування МДА лише Президенту зумовило небезпеку конфліктів між центральними та місцевими ОВВ та всередині останніх, адже, по-перше, до МДА входили територіальні підрозділи ЦОВВ; по-друге, за функціями представники Президента та структури МДА підпорядковувалися КМУ і ЦОВВ.

У 1992–1993 рр. Президент запровадив подвійне підпорядкування МДА [503]. Представників Президента мав призначати глава держави за поданням Прем'єра і погодженням із радами, а звільняти – Президент за поданням Прем'єра [369]. Перелік підрозділів МДА розробляв уряд і затверджував Президент, положення про них – затверджував уряд. Подвійне підпорядкування не усунуло суперечностей, що було пов'язано й з протистоянням Президента і Прем'єра. Президент при призначенні представників прагнув підтримки

регіональних еліт, надаючи перевагу представникам номенклатури радянських часів, які були єдиними, хто міг зберегти керованість [259, с. 588], і які, як сподівався Президент, підтримають його у боротьбі за владу.

Розвиток подій показав марність цього. Масштабних конфліктів між Президентом та представниками не було. Але останні діяли, виходячи з прагматичних інтересів. Коли Президент погодився на регіональну реформу та скасування МДА, позбавивши представників залежності від нього, більшість з них пройшли через вибори та були обрані головами рад, але на президентських виборах підтримали більш «рейтингового» кандидата, а не діючого Президента.

Отже, важливим чинником міжрівневої взаємодії ОБВ у 1994 р. стала реформа управління регіонами [103]. Скасовувався інститут МДА, головною посадовою особою регіону ставав голова ради, який обирався населенням і за посадою очолював виконком. Повноваження, раніше делеговані МДА, передавалися головам рад та виконкомам, які з цих питань були підзвітні та підконтрольні КМУ, голові та виконкому ради вищого рівня.

Може здатися, що реформа зруйнувала єдність управління регіонами. Але єдності не було й у 1992–1993 рр. Подолання суперечностей було в політичній площині. В цьому полягало значення президентських виборів 1994 р.

Таким чином, обрана тоді модель влади включала систему стримувань і противаг. Ця модель мала потенціал конфліктів між ОБВ. Актуалізація цього потенціалу залежала від відносин між політичними силами. Причиною впровадження такої моделі були атомізована соціальна структура, фрагментарність еліт, відсутність політичної волі у функціонерів. Отже, найкраще взаємодію ОБВ у 1991–1994 рр. описує неінституціоналістська модель. Реалізація закладених у моделі влади можливостей залежала від особистого бачення акторами своїх вигод.

Друга половина 1990-х років була позначена неоліберальними реформами – ціновою лібералізацією, роздержавленням. Це позначалося на соціальній структурі. Відбувалася поступова консолідація суспільства на основі фінансово-економічних угруповань, які постали в процесі приватизації.

У проекті Закону «Про державну владу та місцеве самоврядування», який Президент подав у 1994 р. та дискусії навколо якого призвели до Конституційного Договору, пропонувалося скасувати посаду Прем'єра. Але впливові сили домоглися збереження посади. Компроміс (збереження Прем'єра в обмін на його призначення Президентом) вплинув на подальші процеси, зокрема й еволюцію моделі Президента у Конституції 1996 р. Президент перестав бути главою виконавчої влади. Його взаємодію з ОВВ було обмежено: призначення Прем'єра відбувалося за згодою ВР, інших членів КМУ – за поданням Прем'єра. Для їх звільнення обмежень не було. Водночас акти Президента були обов'язкові для ОВВ. Але право Президента видавати укази було обмежене, по-перше, трьома роками; по-друге, водночас з виданням указів Президент вносив аналогічні законопроекти на розгляд ВР, яка могла прийняти або відхилити проект. У цих випадках укази втрачали силу.

КМУ у Конституційному Договорі був визначений центральним ОВВ. Він був відповідальний перед Президентом, підконтрольний та підзвітний ВР, керувався не лише Конституцією і законами, а й актами Президента. Його повноваження включали спрямування і координацію роботи центральних і місцевих ОВВ. Конституція змінила статус КМУ, який став вищим ОВВ.

Деякі дослідники вважають, що Прем'єр не був самостійною політичною фігурою [236, с. 218], тобто реалізовував політику Президента. Але це потребує уточнень. Це впливає навіть з терміна «подвійний центр», який передбачає, що на політику уряду впливає й Президент, й Прем'єр. Безумовно, основні напрями політики визначав Президент. Але політика не обмежується основними напрямками. Уряд може сприяти реалізації політики Президента, а може, публічно йому не опонуючи, проводити власну лінію.

Щодо інших ЦОВВ Конституційний Договір визначав, що при керівництві дорученими сферами вони відповідальні перед Президентом. Але їх керівники були відповідальними й перед Прем'єром, адже він міг ініціювати їх звільнення. Глав ЦОВВ призначав Президент за поданням Прем'єра.

Характер реалізації обраних моделей залежала від особистих якостей очільників органів влади, їх політичних орієнтацій. На початку президентства Л. Кучми були перешкоди для перетворення Президента на ключовий центр влади – сформоване до виборів 1994 р. керівництво уряду, близьке до лівих, ліва більшість у ВР, впроваджена у 1994 р. модель регіонального управління. У передвиборній програмі майбутній Президент задекларував налаштованість на реформи. У жовтні 1994 р. він виступив у парламенті з програмою реформ, лібералізації, перетворень відносин власності [175]. І надалі він зберігав ініціативу у питаннях економіки. У 1998 р. він вперше у Посланні до ВР заявив, що перехідний період добігає кінця [250, с. 8], сформовано основи нової системи відносин власності і необхідні внесення корективів у державну політику, перехід до інституційних перетворень.

Чинником перетворення Президента на центр влади була й особиста його налаштованість на централізоване управління, що пов'язували й з його попередньою діяльністю. Президент узяв під контроль кадрову політику. Її заходи дали йому змогу нейтралізувати вплив Прем'єра, який був призначений до його вступу на посаду. Аналогічну лінію Президент проводив у 1994–1995 рр. у питаннях контролю за міністерствами. Навіть подання глави уряду при призначенні міністрів часто збирали формально.

Звичайно, у кадровій політиці Президент був обмежений диспозицією політичних сил. Проте він докладав зусиль до такого переформатування еліт, яке б забезпечило йому можливість розстановки потрібних кадрів. Президент прагнув підтримувати баланс серед політичних угруповань. Навіть якщо представник якогось із них звільнявся з посади, воно не втрачало шансів на повернення до «керівної колоди».

Отже, було сформовано модель керівництва Президентом ОБВ «через голову» Прем'єра. Політико-ідеологічний чинник вивели з-під контролю КМУ. Ця модель збереглася і після прийняття Конституції. Але «компроміс-95» залиша Прем'єрові простір для маневру. Багато залежало від амбіцій Прем'єра



та його угруповання, соціальної їх бази, політичних зв'язків. У 1990-х роках помітно впливав на цю ситуацію низький рівень структурування політикуму.

Ситуація змінилася за прем'єрства В. Пустовойтенка. У нього були конкуренти серед партій, що відображало нові тренди. В ході реформ викристалізувалися політупруповання, які встановили контроль над секторами економіки, ЗМІ тощо. Вони претендували на збільшення впливу та обрали партії інструментом. Новий Прем'єр намагався адаптуватися за допомогою Народно-демократичної партії, до якої залучили низку керівників урядових структур та місцевих ОБВ. Але цей інструмент був неефективним. Населення пов'язувало з владою негативні тенденції в економіці.

Ці події, зокрема конкуренція між силами, що підтримували Президента, стали проявом кризи у сфері держуправління. За оцінками правознавців, тодішня система влади мала недоліки та не забезпечувала ефективності управління. Механізмом подолання кризи обрали адміністративну реформу. Президент створив комісію і схвалив розроблену нею концепцію реформи [374]. Він передбачав, зокрема, розбудову стрункої системи ОБВ, набуття політичного статусу міністерствами, втрату апаратом політичного впливу, створення урядових комітетів, які координували діяльність міністерств. У 1999 р. Президент видав низку указів на втілення Концепції [376; 377; 383].

У політичному контексті реструктуризація була свідченням рейтингу лобістських груп. Відбувалася централізація фінансових потоків. Але реформування, проведене Президентом й до, й після виборів 1999 р., критикувалося дослідниками. Вони звертали увагу на те, що реформа не привела до створення стрункої системи влади. Але ці оцінки не торкаються політичних її механізмів. Причиною кризи управління, на наш погляд, були неоліберальні реформи, зокрема нова система власності, консолідація суспільства навколо неї, кристалізація кланів та формування ними партій. Перед владою постали нові завдання – залучення інвестресурсів, переорієнтація ідеології реформ. Система влади, сформована внаслідок «централізаційних» реформ 1994–1996 рр., була не «в змозі продуктивно втягнути в процеси

реформ суспільні сили» [25, с. 164]. О. Васильєва зауважувала, що проведення адмінреформи тісно пов'язане з конституційною, змістом якої є, зокрема, запровадження політичної відповідальності [33]. Це актуалізувало проблеми політреформи, запровадження «політично відповідального уряду».

Як вже було сказано, у 1994 р. ліквідували МДА. Ця реформа суперечила інтересам обраного тоді Президента. Для відновлення вертикалі влади він регламентував виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень [372, с. 2]. Але дієвих важелів впливу на голів рад він не мав. Тому він змушений був маневрувати, залучати регіональні еліти на свій бік, зокрема, через критику централізації управління.

Конституційний Договір [144] змінив модель регіонального управління. Реанімували інститут МДА. Президент створював, реорганізував, ліквідував їх, скасовував їх акти, призначав/звільняв їх голів. Повноваження виконавчої влади делегувались також головам міських, сільських, селищних, районних у містах рад та очолюваним ними виконкомам. З питань цих повноважень вони підпорядковувались Президентові, КМУ та МДА вищого рівня.

Проте й ця модель не гарантувала ефективної політики виконавчої влади. Адже Президент міг призначати головами МДА лише обраних у 1994 р. головами рад. Це посилювало роль політичних уподобань керівників МДА. По-друге, у Конституційному Договорі визначили, що КМУ не лише координує, а й спрямовує діяльність місцевих ОБВ. Так закладалася суперечність, яка відіграла роль після прийняття Конституції та під час політреформи.

Модель «подвійного центру» збереглася у Конституції. Голови МДА були відповідальні перед Президентом та КМУ, підзвітні та підконтрольні ОБВ вищого рівня. В Конституції були суперечності щодо формування керівництва МДА. У тій її частині, де регламентувався інститут Президента, говорилося, що він призначав голів МДА за поданням Прем'єра, звільнення ж їх не було обмежене. Натомість у статях щодо місцевих ОБВ йшлося про те, що голів МДА призначає та звільняє Президент за поданням КМУ.

На становлення ОБВ вплинув ще один компроміс 1995 р. Спочатку Президент наполягав на ліквідації обл- та райрад. Це він обґрунтовував тим, що природними суб'єктами самоврядування є громади. Натомість органами управління на обласному та районному рівнях пропонувалось визначити МДА. Ця схема була б подібною до тієї, яка існувала у Франції до 1982 р.

Визначення місцевого самоврядування у Конституції відповідало баченню Президента. Але ВР не пішла на ліквідацію обл- та райрад. Поступка полягала у тому, що ради не утворювали виконкоми, а делегували МДА повноваження. Але вони впливали на їх керівництво через право висловлювати недовіру голові МДА. Так заклали передумову для впливу на МДА розкладу політичних сил у радах. Ці положення були конкретизовані у законі про МДА [99]. У законі не регламентували, чи міг Президент зобов'язати Прем'єра зробити подання на певну кандидатуру на голову МДА. Ці ж тенденції простежувались й при регламентації звільнення голів МДА. У 2010 р. ВР додатково регламентувала відповідне положення, визначивши, що Президент може звільнити голову МДА з власної ініціативи. Також було встановлено, що подання Прем'єра про звільнення може бути не задовільнене Президентом.

Закон регламентував відносини МДА з ЦОВВ. Було уточнено, що МДА взаємодіють з ЦОВВ, а їх підрозділи підзвітні та підконтрольні останнім. Ці органи погоджували призначення керівників підрозділів, могли визнати їх діяльність незадовільною.

Голови МДА координували діяльність територіальних органів ЦОВВ, а їх керівники при здійсненні повноважень МДА підзвітні та підконтрольні головам МДА. Вони можуть звертатись до ЦОВВ щодо відповідності керівників територіальних органів. ЦОВВ дають на ці звернення обґрунтовану відповідь.

Щодо політичних засад взаємодії вищих органів державної влади та ЦОВВ з місцевими ОБВ, то значною мірою ситуацію у відносинах між ними визначав Президент. Оголошення ним у 1994 р. стратегії реформ, особисте опікування її реалізацією зумовлювало завдання місцевих органів.

Водночас хід реформ впливав на відносини між ОБВ й через контакти між політичними силами, що очолювали ці органи та визначали діяльність представницьких органів, які впливали на МДА (парламент, місцеві ради).

У 1995–1996 рр. значну частку серед голів МДА становили особи, які очолювали регіональні еліти з радянських часів. Це було зумовлено тим, що головами МДА призначали осіб, які були обрані головами рад. Обрання у 1994 р. колишніх партійних та радянських керівників було викликано кризою 1990-х рр., недовірою населення до нових партій.

З упровадженням реформ та в контексті прийняття Конституції ситуація змінилася. Хоча частка осіб, які почали кар'єру в радянські часи, переважала, 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 призначення ними функціонерів центральних органів, Адміністрації Президента, депутатів, хоча при призначеннях й враховувався зв'язок кандидатів з регіоном.

Ще одна тенденція була пов'язана з партизацією політикуму, насамперед центральних еліт. В. Пустовойтенко просував головами МДА функціонерів НДП. Президент підтримав цей процес і закликав голів МДА визначитися з партійністю. Водночас з НДП на провідних позиціях в низці ОДА опинилися представники інших партій.

Суперечність полягала у тому, що поряд з політичною структуризацією перехід до інституційних реформ потребував посилення управлінського впливу. Це й зумовило кризу механізму управління та заходи з її подолання. Концепція адмінреформи наділила голів ОДА політичним статусом. Перед виборами 1999 р. Президент, зацікавлений у залученні впливових структур, підписав декларацію щодо розширення прав регіонів, перспектив переходу до виборності посадових осіб регіонів. У 2001 р. він схвалив Концепцію регіональної політики [379], де йшлося про бюджетну децентралізацію.

Але Президент здійснював й дії зі зміцнення впливу на місцеві ОБВ. Концепція адмінреформи передбачала збереження за заступниками голів ОДА

статусу держслужбовців, створення посади секретаря ОДА, який керував апаратом. Попри декларації, у 2000 р. Президент виступив проти ідеї Мінфіну про прямі взаємини держбюджету з бюджетами районів та громад.

З урахуванням своїх інтересів на ці процеси реагував КМУ. У 2000 р. Мінфін ініціював радикальні зміни у міжбюджетних відносинах, зокрема щодо введення самостійного формування міських бюджетів та прямої виплати їм трансфертів. Внаслідок цього мало бути створено 682 бюджети. Зацікавленість очільників уряду у розвиткові бюджетної бази рівнів нижче обласного була зумовлена тим, що на обласний рівень пріоритетний вплив мав Президент і уряд не міг конкурувати з ним, тому КМУ прагнув збільшити пряму взаємодію з бюджетами громад.

На зламі ХХ–ХХІ ст. умови функціонування виконавчої влади змінилися. Це було спричинено наслідками неоліберальних реформ. Сформувалася дворівнева банківська система, більшість активів у торгівлі, будівництві, у промисловості знаходились у недержавній власності. Навколо угруповань, які в ході приватизації захопили командні висоти в економіці, формувалась нова соціальна структура. Це зумовило перехід до економічного зростання та позначилося на розвиткові регіонів. Пожвавилися регіональні економічні та політичні процеси. Розширилися зв'язки регіонів з іншими регіонами України, регіонами інших держав, іноземними структурами.

Але розвиток суспільства гальмувала технологічна відсталість. Економіка базувалася на енерго- та матеріаломістких технологіях. У занедбаному стані була інфраструктура. Відсталі технології були властиві й іншим секторам – соціальному, ЖКГ тощо. Гальмом був і стан суспільних процесів в регіонах. Економічне пожвавлення не торкнулося багатьох з них. Низьким був їх фінансовий потенціал. Абсолютна більшість сільських та селищних бюджетів були дотаційними. Відновлення зростання лише посилило негативні явища. Соціальна структуризація загострила протиріччя між регіональними, галузевими угрупованнями.

Це усвідомлював Президент. У 1998 р. він зробив висновок про необхідність переходу до інституційних реформ. У посланнях 2001–2002 рр., у зверненні з нагоди 11-ї річниці незалежності [119, с. 2] він окреслив коло реформ – адміністративно-територіальної, пенсійної, медичної, освітньої.

Але хто їх реалізовуватиме? Якою має бути виконавча влада, щоб їх проводити? У 1990-тих рр. їх мотором був Президент. Але інституційні реформи відрізняються від неоліберальних. Осягнути їх один державний чинник не в змозі. Вони неможливі без соціальних груп, які ставлять завдання владі та контролюють їх виконання. Умовами реформ Президент назвав політичне структурування ВР, формування парламентської більшості, здатної забезпечувати ефективну законотворчу діяльність у взаємодії з урядом, максимальне представництво соціальних груп та регіонів, формування громадянського суспільства [275].

Важливе місце у формуванні цих передумов Президент відводив партіям, які мали агрегувати інтереси соціальних груп. У другій половині 1990-тих рр. вони перетворювалися на вагомий чинник політичного процесу, провели закон про змішані вибори. У 2000 р. вперше інституціоналізували парламентську більшість. Партії зміцнювали позиції в регіонах. Зростала їх частка серед керівників ЦОВВ та МДА. Але через повільне формування громадянського суспільства, взагалі складність його творення у суспільстві споживання, специфіку комунікаційних технологій перетворення партій на агрегаторів інтересів соціальних груп відбувалось повільно. Президент зазначав, що, маючи зовнішні формальні атрибути, партії характеризуються незначною чисельністю, відсутністю сталого електорату та стабільних зв'язків з ним, виразного ідеологічного обличчя та організаційної згуртованості, у партсередовищі тривають розколи, посилюються тенденції до авторитаризму, що переважна більшість партій є самодостатніми, незалежними від суспільства інституціями [275]. Складовою цього була й низька присутність партій у регіонах. У 2001 р. вимогам закону щодо наявності осередків у областях відповідали лише 38 партій, у районах – 7 [163, с. 105]. Розколи у партіях відбувалися як на

центральному, так і на регіональному рівні. Аналогічні тенденції були властиві громадським організаціям.

Тому позиція Президента щодо партій була неоднозначною. Він розумів необхідність зростання їх ролі, але визнавав, що в актуальному стані вони далекі від цього. Це вплинуло й на суперечливе ставлення до політреформи в цілому. У програмі Л. Кучми на виборах 1999 р. йшлося про «політично відповідальну більшість в парламенті на базі широкої суспільної коаліції; уряд парламентської більшості, народної довіри і відповідальності» [263, с. 3]. Багато політиків та політологів ототожнювали це з введенням парламентської або парламентсько-президентської республіки, внесенням змін до Конституції. Аналіз заяв Президента змушує зробити висновок, що у 1999–2002 рр. формування «відповідального уряду» на основі парламентської більшості та формування КМУ самою ВР він не вважав синонімами, а виступав за поступове впровадження елементів парламентсько-президентської республіки з одночасним збереженням впливу Президента на виконавчу владу як запоруки стабільності та модернізації. Президент змінив погляди після виборів 2002 р. У серпні він поставив питання не лише про створення більшості та формування нею уряду, а й про зміни до Конституції, запровадження пропорційної виборчої системи. Цю еволюцію можна було б пояснити впливом на Президента з боку глави його Адміністрації. Але аналіз діяльності Л. Кучми ставить під сумнів можливість нав'язати йому погляди, які не відповідають його баченню ситуації. Тому слід зробити висновок, що зміна поглядів була викликана тим, що Президент переконався – без змін до Конституції обійтись неможливо.

Тепер прийнятне таке розуміння причин, з яких Президент змінив думку. Партійно-політична поляризація переконали Президента у вірогідності того, що переможець виборів 2004 р. використає повноваження не для реформ, а для боротьби з опонентами, що призведе до загрози авторитаризму. Тому необхідно було зменшити ці повноваження, створити противагу їм.

Постає питання, наскільки Президент врахував при цьому чинники, які раніше він вважав перепорою парламентсько-президентській республіці,

зокрема щодо невідповідності партій вимогам, які перед ними стоять. Відповідь на це дає проект змін до Конституції, який Президент ініціював у 2003 р. Він передбачав, що Прем'єра та більшість КМУ затверджує ВР, але глав МЗС, МВС, Міноборони, МНС, СБУ, ДПА, ДМС та Держкомкордону призначає Президент. По-друге, за Президентом залишались повноваження призначення голів МДА. Отже, він зберігав контроль над вертикаллю влади. По-третє, реформу Президент зумовлював запровадженням двопалатного парламенту. Партії розгорнули агітацію проти цих положень при обговоренні, через що Президент зняв деякі з них, зокрема, щодо двопалатного парламенту, призначення Президентом глав ЦОВВ. Про намагання убезпечити владу від негативів переходу до парламентсько-президентської системи свідчить й спроба впровадження у 2001–2003 рр. інституту державних секретарів. Проте ці посади теж стали об'єктом політичних торгів.

Редакція Конституції 2004 р. [92] змінила порядок формування ОВВ. Формування КМУ було передано ВР. Кандидатуру Прем'єра до ВР подавав Президент, але визначали її фракції, які утворювали більшість. Інших членів КМУ, голів АМКУ, ФДМУ, Держтелерадіо на затвердження подавав Прем'єр, за винятком глав Міноборони та МЗС, яких подавав Президент. За поданням Президента ВР призначала голову СБУ та Генпрокурора. ВР могла відправити уряд у відставку, звільнити членів КМУ. Уряд був відповідальним перед Президентом та ВР, підконтрольним та підзвітним ВР. До нього перейшли повноваження з утворення та ліквідації ЦОВВ.

Черговий етап еволюції політичних механізмів взаємодії ОВВ обмежується лютим-вереснем 2005 р. Вже було ухвалено нову редакцію Конституції, але діяла редакція 1996 р. Але умови функціонування виконавчої влади змінилися, причиною чого була криза 2004 р. Уряд був майже повністю сформований за партійним принципом. Але швидко у відносинах органів влади виникли конфлікти. Це було пов'язано з хаотичною політичною структурою. Назвати уряд коаліційним було неможливо. Коаліційність не обмежується квотуванням посад. Хоча основою діяльності КМУ проголосили передвиборну



програму Президента і Програму уряду, вони такою не були, складаючись переважно з загальних положень.

Підсумовуючи розвиток механізмів відносин між загальнодержавними ОВВ у 2000–2005 рр., слід зробити такі висновки. Реформування відносин було зумовлене переходом до інституційних реформ. Політичні актори стали заручниками вибору, зробленого на зламі 1980–1990-х рр. та підтвердженого у 1990-ті рр. На відміну від Грузії та РФ, в Україні не було чинників, які б висунули Президента на вістря політичних процесів (гострої боротьби проти старої влади, загрози розпаду країни, протистояння зовнішньому ворогу). Але поступова партизація виконавчої влади супроводжувалась концентрацією повноважень щодо державної політики. Вплив «пересічних» керівників ЦОВВ скорочувався, зростала роль діячів, які посідали найвищі сходинки ієрархії.

Щодо регіональної політики, то у Посланні 2000 р. ключовими її завданнями Президент визначив стимулювання соціального та економічного розвитку депресивних територій, подолання диференціації у розвитку регіонів, делегування управлінських функцій у регіони, реформування міжбюджетних відносин, розширення прав та відповідальності регіонів, здійснення адміністративно-територіальної реформи тощо [276]. У 2001 р. він схвалив Концепцію регіональної політики [379], яка орієнтувала на поєднання централізації та децентралізації. На 2001–2003 рр. планувалося визначити ЦОВВ з питань регіональної політики, прийняти програму підтримки самоврядування тощо. Завдання на період з 2003 р. включали розробку Генеральної схеми економічного районування, перехід до відносин державного бюджету безпосередньо з місцевими бюджетами, створення регіональних центрів передачі та поширення технологій тощо.

Важливе місце у формуванні системи управління регіонами посідали проблеми адміністративно-територіальної реформи (АТР). У 2000 р. Президент створив комісію з питань адміністративно-територіального устрою (АТУ) [378]. У 2002 р. Президент вніс АТР до чотирьох найактуальніших реформ. Відтак тема реформування АТУ була вписана в контекст політреформи загалом.

Кабінет Міністрів створив групу з підготовки проекту Концепції удосконалення АТУ. Серед проблем проект назвав: законодавчу неврегульованість правового статусу АТО, порядку вирішення питань у сфері АТУ; розташування у багатьох випадках на території міст інших міст, сіл, селищ як окремих АТО; збереження серед АТО таких категорій як селище міського типу, сільрада, селищна і міська рада; часту відсутність на картографічних матеріалах меж АТО, невнесення їх в натуру, визначення значної частини меж АТО без урахування природних, історичних та ін. факторів; подрібненість АТО нижчого рівня. Водночас проект Концепції аналітики піддали критиці за неконкретність. Отже, ініціативи Президента не мали реальних наслідків.

У 2000 р. Президент ліквідував Раду регіонів та Координаційну раду з питань місцевого самоврядування і створив Національну раду з узгодження діяльності загальнодержавних та регіональних органів та місцевого самоврядування [381]. На неї поклали розробку стратегії вдосконалення держбудівництва, пропозицій щодо узгодженого функціонування та взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування, кадрової політики, регіональної політики, пріоритетів збалансованого соціально-економічного розвитку держави та регіонів, розвитку ресурсного потенціалу на державному та регіональному рівнях, забезпечення дотримання Конституції та законів, актів Президента та КМУ, ефективного функціонування фінансової та бюджетної систем тощо. У 2002 р. Президент санкціонував створення рад з питань залучення іноземних інвестицій на чолі з головами МДА.

Президент звертав значну увагу на виконання МДА рішень вищих органів. У 2000 р. він доручив створити в них підрозділи з контролю за виконанням цих рішень. Ці підрозділи створили вже за наступного Президента.

Президент затверджував заходи зі стимулювання розвитку регіонів. Указ щодо Криму та Севастополя передбачав введення системи мікрокредитування бізнесу, розробку програми розвитку Криму як державного та міжнародного курортно-рекреаційного центру. У 2002 р. Президент видав указ про

стимулювання науково-технічного розвитку Донецької обл. [375]. Президент брав під особистий контроль інвестиційні проекти у регіонах.

Важливою проблемою у відносинах ОВВ різних рівнів було управління державними корпоративними правами. МДА прагнули отримати відповідні повноваження. Але й центральні органи були зацікавлені у контролі над господарюючими суб'єктами. Тому уряди часто орієнтувалися на створення державних акціонерних компаній, холдингів. Повноваження з управління ними передавалися центральним органам. Але це не означало, що уряди були завжди проти передачі повноважень регіональним органам. Це практикувалось, коли місцеві органи були політично близькими до керівництва КМУ або ЦОВВ. За суперечності інтересів органів влади важливу роль відігравала позиція Президента. Назвати її послідовною не завжди було можливо. В одних виступах він висловлювався за передачу повноважень регіональним органам влади, в інших – за їх концентрацію в центрі.

Щодо організаційної взаємодії КМУ, ЦОВВ та місцевих ОВВ, то тут у 2000-ні рр. точилися дискусії щодо створення уповноваженого ЦОВВ у сфері регіональної політики. Спочатку ці повноваження належали Мінекономіки. У 2004 р. КМУ розробляв проект указу Президента про створення Міністерства з питань розвитку регіонів.

Особливим механізмом було кураторство регіонів урядовцями. В урядах В. Ющенко та А. Кінаха кураторами були міністри, глави державних комітетів, ЦОВВ зі спеціальним статусом. Починаючи з уряду В. Януковича, ними призначали Першого та «звичайних» віце-прем'єрів.

КМУ створював різні міжвідомчі комісії, ради. Їх завдання мали національне значення, але стосувалися розвитку регіонів. Створювались й координаційні органи щодо конкретних регіонів. Функціонувала Координаційна рада з формування мережі регіональних агентств розвитку. Її очолював Прем'єр. До функцій ради належала, зокрема, взаємодія з міжнародними організаціями з залучення технічної допомоги під спільні проекти. Проте врешті така мережа не була створена.

Взаємодію ОБВ визначали затверджені урядом державні та регіональні програми. У вересні 2001 р. КМУ затвердив заходи на виконання Концепції регіональної політики [315]. Уряд затверджував держпрограми, спрямовані на соціально-економічний розвиток регіонів. Окремим майданчиком взаємодії були програми регіонального розвитку, що ухвалювалися за ініціативи ОДА. Вони включали фінансування з місцевих та державного бюджету. У травні 2002 р. КМУ затвердив програму розвитку єврорегіонів на 2002–2006 рр. Передбачалось делегування на регіональний рівень повноважень з упровадження механізмів розвитку єврорегіонів, розробка регіональних програм співробітництва в межах єврорегіонів тощо.

У травні 2003 р. КМУ встановив порядок розробки прогнозів соціально-економічного розвитку регіонів на коротко- (1 рік) та середньостроковий (5 років) періоди. Водночас санкціонувалась розробка Короткострокової програми соціально-економічного розвитку України, яка подавалася до ВР разом з бюджетом. Координатором її розробки було визначено Мінекономіки.

Галузеві регіональні програми затверджували окремі ЦОВВ. На початку 2000-них рр. поширилось укладення угод між ЦОВВ та ОДА.

Однією з проблем взаємодії центральних та місцевих ОБВ були вільні економічні зони (ВЕЗ) і території пріоритетного розвитку (ТПР). Їх запровадили у 1990-ті роки. У 2000 р. діяли 11 ВЕЗ і 9 територій зі спецрежимом інвестиційної діяльності. Суб'єкти господарювання мали податкові пільги. Але на низці територій обсяг пільг був вище за обсяг інвестицій. Політика урядів у цьому питанні не була послідовною. Уряд В. Ющенка як противник цього інституту скоротив перелік видів діяльності, на які поширювалися пільги. Його послідовники ставилися до проблеми більш позитивно. Однак через звинувачення в тому, що ВЕЗ використовуються для відмивання коштів, згодом він наклав мораторій на створення нових ВЕЗ і ТПР.

Одним із найважливіших предметів взаємодії Президента, КМУ, центральних та місцевих ОБВ наприкінці 1990-х – на початку 2000-х рр. був бюджетний процес. Взагалі ідеологія бюджетних відносин у цей час полягала

не так у зміцненні місцевих бюджетів, як у наведенні елементарного порядку в бюджетному процесі. Програма уряду В. Ющенка передбачала зміцнення місцевих фінансів, затвердження критеріїв віднесення регіонів до категорії депресивних, стимулювання міжрегіональної співпраці, у сфері бюджетної політики – формування бюджетів за програмно-цільовим методом, досягнення профіциту в 1 % ВВП тощо. Приділяючи значну увагу наданню бюджетному процесу прозорості, КМУ заборонив взаємозаліки на рівні місцевих бюджетів, у березні 2001 р. обмежив залучення Державним казначейством комерційних банків до роботи з бюджетними коштами. Крім того, уряд позбавив МДА статусу головних розпорядників бюджетних коштів. Цей статус був їм повернутий урядом В. Януковича. За уряду В. Ющенка Міністерство фінансів розробило проект закону про встановлення прямих відносин держбюджету з бюджетами районів та міст. Проти цього виступило керівництво ОДА та облрад. Президент підтримав її. Проте у 2001 р. ВР затвердила новий Бюджетний кодекс, де ідеї Мінфіну були реалізовані. Отже, кодекс відкрив шлях децентралізації. Але насправді фіксували зростання залежності місцевих бюджетів від державного, яка проявлялась у збільшенні частки доходів, які перераховувалися до держбюджету.

Крім того, кодекс санкціонував винятково казначейське обслуговування місцевих бюджетів. Реалізуючи це, Президент видав указ про переведення рахунків місцевих бюджетів до Держказначейства. Проте затвердженого Президентом графіка переведення місцевих бюджетів не дотримувалися. Відбулися й інші зміни у відносинах державного та місцевих бюджетів. Запровадили систему позик держбюджету на покриття касових розривів місцевих бюджетів, на реалізацію регіональних інвестпроектів. В цілому ситуація з доходами місцевих бюджетів залишалася складною. У 2004 р. 23 регіони отримували дотації з державного бюджету.

На функціонування партійних механізмів взаємодії ОБВ впливали такі чинники. По-перше, продовження дії Конституції 1996 р., моделей центральних та місцевих ОБВ, закладених у ній. По-друге, стрімка партизація політикуму.

По-третє, т. зв. «компроміс-95», згідно з яким поряд із державними адміністраціями на обласному та районному рівнях зберігалися виборні органи. По-четверте, активізація Президентом ротації глав МДА. По-п'яте, невдача «ендепізації» МДА. На початку 2000-х рр. серед керівників ОДА були представлені усі найбільші партії – Аграрна партія, СДПУ(о), НРУ, ЛПУ тощо.

Однак у 2000 р. Президент на певний час змінив риторику щодо партійної належності губернаторів. Якщо за два роки до того він говорив, що не буде терпіти безпартійних керівників ОДА, то в лютому 2000 р. у Посланні до ВР застеріг від «штучного стимулювання формування партійних структур». Наслідки не забарилися. У квітні 2000 р. голови Закарпатської ОДА та восьми РДА області заявили про вихід чи призупинення членства в СДПУ(о). У вересні керівники ОБВ всіх областей оприлюднили колективний лист до Президента, де йшлося про недоцільність перебування в партіях очільників місцевої влади та самоврядування [295, с. 4]. Лист підписали й губернатори-партійці.

У відповідь СДПУ(о) та НДП закликали партії протистояти спробам «місцевої номенклатури» перешкодити партійному будівництву, розцінили «адміністративну департизацію» як антиконституційну і теж апелювали до Президента. Але інші партії публічно не заявили про ставлення до звернення глав ОДА. Це можна пояснити тим, що ініціатива департизації була спрямована в дійсності не на впровадження аполітичності керівництва ОДА, а на боротьбу з впливом в регіонах деяких сил, зокрема СДПУ(о). Загалом кампанія департизації не мала серйозних наслідків.

Нова хвиля партизації МДА припала на 2002–2004 р. Вона була пов'язана з переходом до парламентсько-президентської республіки, створенням парламентської більшості. До переліку посад, які розподілялися між фракціями, були внесені й посади «губернаторів». З іншого боку, нова хвиля партизації була пов'язана з очоленням Адміністрації Президента лідером СДПУ(о).

За нової редакції Конституції вплив Президента на виконавчу владу скоротився. Але це не означало, що у нього були відсутні важелі впливу. Фактичне керівництво силовими органами забезпечувало вплив Президента на

функціонування влади. Він також мав право зупиняти дію актів КМУ та звертатися до Конституційного Суду щодо їх законності. За Президентом залишалось право «політичного програмування» розвитку суспільства та окремих галузей. Інструментом Президента залишалась РНБОУ, рішення якої вводилися в дію указами Президента, що містили доручення уряду та ЦОВВ. Глава держави видавав й інші укази, що містили доручення органам влади.

Звичайно, за нової редакції Конституції, ефективність рішень Президента була нижче. Але, як свідчить досвід 2006–2008 рр., не менше на це впливали політичні відносини Президента та керівництва КМУ. Особливим етапом у розвитку взаємодії органів влади був уряд Ю. Єханурова. Його функціонування засвідчило можливість безконфліктних відносин між Президентом та урядом навіть у парламентсько-президентській республіці.

Новий етап розвитку механізмів взаємодії ОВВ тривав у 2006-2010 рр. У цей час діяла нова редакція Конституції. Л. Бунецький виокремлював такі особливості політичної трансформації: відсутність довгострокової, інтенсивної та стійкої взаємодії між інститутами влади, елітою, її угрупованнями та інститутами громадянського суспільства, а також єдиної ціннісної системи, прийнятої як елітою, так і більшістю громадян; відчуження громадян від політики влади; надмірна концентрація влади й ресурсів; гостре протистояння еліти і контреліти; конфронтація національного та регіонального типу еліти; недостатній розвиток громадянського суспільства тощо [24, с. 79].

Взаємодія між ОВВ в цей час визначалася трьома групами чинників. По-перше, це особливості соціально-економічного розвитку. Зміцнів інститут приватної власності, сформувались угруповання, які володіли ключовими економічними активами та реалізовували свій вплив через органи влади. У другій половині етапу світ, зокрема Україна, вступили у потужну економічну кризу, яка ускладнила проведення реформ, але й підтвердила їх необхідність.

По-друге, це політико-правові чинники. Насамперед – нова редакція Конституції, Закон «Про Кабінет Міністрів України». Третя група чинників взаємодії ОВВ стосувалася партійних механізмів. У цей період діяли уряди, які

постали за підсумками парламентських виборів. Взаємодія між ОВВ в уряді В. Януковича визначалась, зокрема, конфліктними відносинами КМУ та Президента; наявністю запасу голосів коаліції у ВР; формуванням коаліції та уряду з партій, а не блоків; домінуванням ПР у коаліції та її представників в уряді; складною внутрішньою структурою ПР, наявністю у ній угруповань, які, проте, публічно не конфліктували та зберігали зовнішню єдність. Для уряду Ю. Тимошенко були властиві конфлікт керівництва КМУ та Президента, нестійка та ситуативна перевага коаліції у ВР; відсутність впевненої переваги однієї з сил у коаліції, формування коаліції з блоків тощо.

Наступний етап взаємодії загальнодержавних ОВВ охоплює період з березня по вересень 2010 р. Хоча нормативна база взаємодії органів влади не змінилась, відносини між основними інститутами та органами влади загальнодержавного рівня змінились. Основна причина – зміна політичних чинників. До них належать політична однорідність Президента та уряду; повне домінування однієї політичної сили у коаліції; досягнення за рахунок залучення депутатів з опозиційних фракцій фактичної політичної однорідності Президента, уряду та парламенту. Формування уряду перетворилось на засіб підтримки балансу угруповань у самій ПР. Баланс цей вибудовував особисто Президент. Це зумовило фактичну залежність членів КМУ, керівників ЦОВВ від глави держави. Прем'єр лише очолював одне з таких угруповань.

Підсумовуючи тенденції у сфері взаємодії ОВВ у період дії редакції Конституції 2004 р., слід зробити висновок, що на цей період припадає загострення суперечності між потребою у посиленні управлінського впливу з боку держави та політичною структуризацією суспільства, яка супроводжується інтенсифікацією політичних конфліктів. Її розв'язання залежить, з одного боку, від взаємодії політичної системи з зовнішнім середовищем та наявності внутрішніх загроз, з іншого – від вибору, здійсненого в період становлення політичної системи, її інститутів.

Однією з тенденцій розвитку механізмів взаємодії ОВВ на етапі переходу до інституційних реформ є концентрація політичного впливу в системі ОВВ,



зокрема в уряді. Це сприяє підвищенню політичної ролі середнього шару урядового управління, який асоціюється з посадами віце-прем'єрів, і водночас зменшенню ролі нижньої ланки управління. Але надмірна концентрація політичного впливу за умови плюралістичної структури уряду може спровокувати конфлікти у виконавчій владі.

У зазначених умовах збереження відносної стабільності влади залежить від політичної однорідності основних інститутів, а за неможливості досягти повної однорідності – від домінуючої політичної сили у коаліції, що сприяє забезпеченню балансу між основними політичними угрупованнями.

Необхідність зміни моделі управління регіонами у досліджуваній період була зумовлена вичерпанням надцентралізованої моделі, що склалася у 1990-х роках. Суспільний розвиток потребував активізації територіальних громад у питаннях соціально-економічного розвитку, залучення інвестицій, інших сферах. Крім того, події 2004 р. та інші процеси загострили протиріччя між політичною уніфікацією системи місцевих ОБВ та розмаїттям політичних орієнтацій регіонів. Це була довготривала тенденція. У Посланні 2006 р. Президент відзначав поступове збільшення в суспільстві прихильників ідеї автономізації. Відповіддю на це мало стати розширення прав громад, розвиток місцевого самоврядування, децентралізація управління, реформування системи податково-бюджетних відносин між центром і регіонами.

Це в свою чергу неминуче призводило до зміни функціонального навантаження та інституційного дизайну місцевих ОБВ, а відтак і взаємодії між центральними та місцевими ОБВ. У 2006 р. Президент висунув низку ініціатив щодо поетапного реформування моделі місцевих ОБВ. Вони включали передачу КМУ повноважень з призначення керівництва ОДА, створення виконавчих органів рад, ліквідацію в перспективі РДА тощо.

У 2004 р. ВР ухвалила у першому читанні зміни до Конституції, які передбачали створення виконкомів рай- та облрад, скорочення повноважень МДА до контрольних, регламентацію порядку делегування повноважень виконавчої влади органам самоврядування, відмову від формування районних

та обласних бюджетів з коштів держбюджету. Остаточо закон не прийняли. Причинами стали протистояння в центрі, зацікавленість політугрупвань у поширенні впливу на регіони, для чого вони хотіли використати централізовану систему, підлаштувавши її під свої інтереси, зокрема впровадивши пропорційні вибори до місцевих рад [251, с. 105–106]. Тому статті Конституції щодо діяльності місцевих ОБВ залишились незмінними.

Але це не означало, що політреформа не вплинула на правові засади взаємодії центральних та місцевих ОБВ. По-перше, ця взаємодія тривалий час зумовлювалася «подвійним центром» виконавчої влади. Проблема «подвійного центру» загострилася за умов різних політорієнтацій Президента та КМУ. Якщо до реформи подання Прем'єра на призначення та звільнення голів МДА часто робилися формально, то за конфліктів між Президентом та КМУ у 2006–2010 рр. значення цього чинника зросло. Актуалізувались й лакуни Конституції, зокрема, неясність того, чи може Президент звільнити голову МДА без подання Прем'єра або відхилити кандидатуру, подану Прем'єром.

Намагаючись розв'язати цю суперечність на свою користь, Президент ввів інститут виконувачів обов'язків голів МДА. Це знижувало вплив КМУ та ЦОВВ на голів МДА і зміцнювало вплив Президента і його Секретаріату. Опоненти Президента вважали цей інститут незаконним. Але питання про його відповідність Конституції не було з'ясовано, і Президент використовував створене ним самим право призначати виконувачів обов'язки.

Опоненти Президента теж прагнули розв'язати ці протиріччя. У 2008 р. ВР внесла зміни до порядку формування керівництва МДА, встановивши, що Президент не може відхилити подані КМУ кандидатури голів МДА чи подання про їх звільнення і має призначити/звільнити главу МДА протягом 15 днів. Якщо ж кандидатура відхилялась, уряд отримував право призначити в. о. голови МДА, повноваження якого збігалися з повноваженнями законно призначеного голови. Але цей закон не набрав чинності.

Зміни до засад взаємодії КМУ, центральних та місцевих ОБВ вносили й закони про КМУ 2006 та 2008 рр. [97; 98]. Уряд був уповноважений

погоджувати призначення заступників голів МДА. Закон 2008 р. передбачав право КМУ надавати згоду на призначення керівників територіальних органів ЦОВВ, установ, призначення яких голови МДА відмовлялися погоджувати.

По-друге, вплив реформи на взаємодію центральних та місцевих ОВВ зумовлювався «компромісом-95», тобто збереженням обл- та райрад, їх взаємним із МДА контролем. Тому порядок формування рад впливав на взаємодію ОВВ. У 2004 р. ухвалили закон про пропорційні вибори місцевих рад [90]. Проведення виборів за цією системою зруйнувало низку регіональних авторитарних режимів.

Після обрання у 2005 р. нового Президента на посаду керівництво ОДА було змінено. Головами майже всіх ОДА стали представники партій або діячі, які підтримали В. Ющенка. Їх партійність, як і раніше, відображала не політичні орієнтації населення регіонів, а зв'язки з Президентом. Виняток становив лише голова Донецької ОДА, який чітко не асоціювався з жодною з політичних сил. Його призначення було зумовлене специфікою регіону, але і його «обклали» заступниками з «помаранчевих».

Надалі на кадрову політику вплинули розпад «помаранчевої команди», суперечності у «Нашій Україні», зниження її популярності. Керівництво ОДА «бюрократизувалося». Почали призначати осіб, які раніше не були публічними політиками, зокрема тих, хто працював у Секретаріаті Президента або в ЦОВВ (Чернігівська, Житомирська, Дніпропетровська, Запорізька області). Президент вдався і до ротації «губернаторів» між областями (Сумська, Чернігівська). У деяких регіонах чіткіше проявилась тенденція призначення представників місцевої еліти. По-перше, це особи з «другого ешелону» МДА «помаранчевого призову» (Дніпропетровська, Хмельницька, Кіровоградська, Одеська, Запорізька тощо). По-друге, представники регіональних економічних структур та громадських об'єднань (Львівська, Волинська). По-третє, це керівники органів самоврядування (Івано-Франківська). По-четверте, Президент повертав тих, хто очолював МДА за Л. Кучми (Миколаївська, Кіровоградська). По-п'яте, призначали представників політичних опонентів Президента (Донецька,

Луганська, Севастополь). У деяких випадках головами ОДА ставали представники груп, які не протистояли Президенту, але публічно не артикулювали своїх зв'язків із ним (Чернівецька). По-шосте, це особи, особисто віддані Президенту (Київська).

Але зміна бази призначення голів МДА не забезпечила достатньої координації Президента і «губернаторів». Так, напередодні президентських виборів 2010 р. низка губернаторів підтримала кандидата, проти якого був глава держави. Тут простежується певна аналогія з 1994 р.

З 2006 р. з'явилась тенденція, схожа з процесами, які були за Л. Кучми. Керівників ОДА обирали до парламенту (Івано-Франківська, Житомирська, Одеська, Полтавська, Кіровоградська області) або головами обласних рад (Житомирська). Це було наслідком зниження рейтингу Президента і виконавчої влади, індикатором близької зміни партійних механізмів влади.

Реалізація правових засад взаємодії центральних та місцевих ОВВ неможлива без організаційних її форм. Щодо Президента і місцевих органів «майданчиками» взаємодії були Адміністрація та Секретаріат Президента, їх підрозділи (Головна служба регіональної політики). Вони, зокрема, перевіряли кандидатів на посади, яких призначали Президент, КМУ, Секретаріат, Державне управління справами. У 2006 р. Президент ввів перевірки відомостей і щодо кандидатів, призначення яких здійснювали голови МДА.

Роль «майданчиків» взаємодії відігравали координаційні та інші комісії, ради, групи, створювані Президентом – з питань адміністративної реформи, АТУ, кадрового резерву, розробки критеріїв та методики оцінювання діяльності МДА тощо. У квітні 2005 р. Президент створив Національну раду з питань місцевого самоврядування та регіонального розвитку, а у травні 2006 р. – Національну раду з питань державного будівництва та місцевого самоврядування [371]. Взаємодія також відбувалась у рамках двосторонніх зустрічей, нарад, поїздок Президента до регіонів, після яких виходили укази та доручення. У 2005 р. Президент доручив відкрити регіональні приймальні.

У 2006 р. Кабінет Міністрів затвердив Державну стратегію регіонального розвитку [282]. Серед причин проблем регіонального розвитку були названі відсутність стратегічного планування, механізму узгодження пріоритетів держави та регіонів. Декларували децентралізацію влади, перетворення МДА на контрольно-наглядні органи. У 2008 р. КМУ доручив розробити нову концепцію регіональної політики. Її проект авторства Мінрегіонбуду загалом повторював попередні документи. Водночас приділили увагу електронному урядуванню, публічно-приватному партнерству.

Питання про адміністративно-територіальну реформу (далі – АТР) постало після 2004 р. Було призначено віце-прем'єра з питань АТР. Під його керівництвом розробили концепцію реформи. Її принципами визначили децентралізацію, деконцентрацію, дерегулювання, субсидування. У червні 2005 р. був готовий проект указу про пілотний проект реформи у Київській обл. Проте наслідки діяльності нової влади щодо реформи були тими самими, що й попередньої. Вже у березні 2006 р. Прем'єр, один з найближчих до Президента політиків, заявив, що реформа передчасна. Реформу гальмувала складність її здійснення «зверху». Про це свідчить і досвід Франції щодо невдачі з примусовим об'єднанням муніципалітетів.

У досліджуваній період продовжилось реформування міжбюджетних відносин. У 2006 р. Урядовий комітет вніс зміни до порядку здійснення позик муніципалітетами. Останнім повернули право виходу на зовнішні ринки.

У 2007 р. КМУ схвалив Концепцію реформи місцевих бюджетів. Вона передбачала збільшення їх частки у зведеному бюджеті, впровадження середньострокового планування, чіткий розподіл витрат на делеговані та власні повноваження місцевого самоврядування, впровадження програмно-цільового методу бюджетування, створення фондів регіонального розвитку тощо.

У 2009 р. ВР за ініціативою уряду ухвалила нову редакцію Бюджетного кодексу. Вона запроваджувала прямі відносини держбюджету з понад 12 тис. громад. Місцеві бюджети мали усі населені пункти з понад 400 мешканців. Нова редакція не робила більшість місцевих бюджетів менш дотаційними, але

давала змогу керівництву міст, сіл позбавитись ролі прохачів у обласних та районних влад. Ініціювання документа було пов'язане зі спробами політичних сил, які очолювали КМУ, встановити напередодні президентських виборів контакт із місцевими елітами. Врешті цю реформу заблокував Президент.

В умовах кризи влада реалізувала ідею стабілізаційного фонду. КМУ затвердив порядок його використання для реалізації регіональних інвестиційних проектів. Розпорядником коштів був Мінрегіонбуд. КМУ затверджував переліки об'єктів, які мали відповідати державним програмам.

Центр прагнув збільшити роль Держагентства з інвестицій та інновацій у розвиткові регіонів. Станом на червень 2007 р. його регіональні центри були створені у Києві, Миколаєві, Дніпропетровську, Харкові, Симферополі, Ужгороді. Держбюджет 2007 р. передбачав виділення 50 млн. гривень на утримання центрів і впровадження регіональних та галузевих програм.

Напрямом взаємодії центру та регіонів було укладення угод щодо регіонального розвитку. Вони уклалися між КМУ та обласними радами. ОДА брали активну участь у їх розробці та реалізації. Напрями співробітництва в угодах визначались з урахуванням Держстратегії регіонального розвитку та стратегії розвитку регіону. Координатором розробки угод було Мінекономіки. Експертизу проектів здійснювали міністерства фінансів, регіонального розвитку та інші ЦОВВ.

Організаційні заходи з розвитку взаємодії КМУ, ЦОВВ та МДА включали, зокрема, створення у 2007 р. Міністерства регіонального розвитку та будівництва. В уряді ввели посади віце-прем'єрів з регіональної політики. Ці посади в різних урядах обіймали Р. Безсмертний, В. Рибак та ін.

У 2007 р. КМУ ввів комплексне оцінювання соціально-економічного розвитку регіонів. Було затверджено показники розвитку, механізми збирання даних [281]. Рішення у сфері регіональної політики готувалися також на рівні міжвідомчих комісій, рад, груп. Виникають регіональні представництва міжвідомчих комісій. Так, у 2007 р. «антирейдерська» комісія уряду створила міжвідомчі групи в ОДА 20 областей та в Криму.

Події 2010-2013 рр. розгортались на тлі світової фінансово-економічної кризи. В Україні відновилось економічне зростання, але нерівномірно в різних регіонах. У 2012 р. висхідний тренд знову змінився. У попередні роки не були розв'язані питання структурної перебудови. Не були проведені адміністративно-територіальна, пенсійна, медична, інші реформи, необхідні з огляду на технологічну відсталість. Причиною гальмування реформ була дестабілізація політичної ситуації, невизначеність зі стратегією розвитку.

Ключовим чинником розвитку виконавчої влади стали президентські вибори 2010 р. Провідні позиції в органах влади, зокрема МДА, посіли представники ПР. Президент визначав склад КМУ, керівників ЦОВВ та місцевих ОВВ. При цьому норми редакції Конституції 2004 р. були дотримані – подання на членів КМУ та голів МДА вносив Прем'єр.

Своє політичне лідерство Президент підтвердив, ініціювавши програму реформ [114]. Закони для її реалізації програми ухвалили у 2011 р. Важливим напрямом реформ стала реалізація національних проектів. Вони зорієнтовані на державно-приватне партнерство, тобто на залучення інвестиційного капіталу.

Отже, наслідком виборів 2010 р. стали подолання конфліктів між Президентом, КМУ та ВР, підвищення ролі Президента у політичній системі, розв'язання на певний час проблеми «подвійного центру» виконавчої влади.

Але питання про консолідацію влади залишалось актуальним. Нова коаліція не була надійною базою реформ. Важливим чинником була також неоднорідність ПР, яка була альянсом груп, що мали різні інтереси. Під час перебування в опозиції суперечності між ними не були артикульовані. Після приходу до влади вони мали тенденцію до екстраполяції на відносини між ОВВ. Отже, на діяльність влади переносилися протиріччя між угрупованнями.

Отже, вибори 2010 р., хоча й усунули конфлікти між вищими органами влади, створили передумови для їх перенесення на рівень відносин між окремими ЦОВВ, між ними та місцевими органами влади. Виконавча влада зберегла «номенклатурно-клановий плюралізм». Зберігалась залежність Президента від інших угруповань партії. Спроба позбавитись її шляхом

призначення Прем'єра, який би не входив до ПР, не вдалася. Тому Президент пішов на скасування політичної реформи та повернення редакції Конституції 1996 р. Хоча обидві редакції не відрізнялися щодо моделі місцевих ОВВ, це не означало, що відновлення «старої» Конституції не вплинуло на взаємодію ОВВ. Цей вплив був опосередкований змінами у моделі вищих органів влади.

Президент повернув собі право призначати Прем'єра (за згодою ВР), інших членів КМУ (за поданням Прем'єра), керівників ЦОВВ, відправляти у відставку уряд, його членів, скасовувати акти уряду та ОВВ. Суттєвим чинником взаємодії ОВВ стало право Президента змінювати структуру влади. Це прискорило адмінреформу. Перший її етап стартував у грудні 2010 р. [382]. Інструментами реформування стали розмежування політичних та адміністративних функцій органів влади, визначення їх статусу залежно від функцій: міністерство – формує держполітику, контролює інші ЦОВВ; служба – надає адмінпослуги; держінспекція – контролює дотримання та виконання законодавства; агентство – управляє держмайном та надає юридичним особам послуги, пов'язані з об'єктами держвласності [176]. Діяльність інших, крім міністерств, ЦОВВ уряд спрямовує через міністрів.

Поширилося призначення віце-прем'єрів керівниками міністерств. Перший віце-прем'єр очолив Міністерство економічного розвитку і торгівлі, віце-прем'єри стали міністрами інфраструктури, соціальної політики тощо.

При аналізі першого етапу реформ експерти звернули увагу на централізацію управління, посилення ключових політичних угруповань. На їх думку, нова система ЦОВВ створила умови для вільнішого використання держресурсів вузькою групою людей [415]. Тут слід відзначити нюанси. Посилення віце-прем'єрів та деяких міністрів мало політичний характер. Може скластись враження, що після розмежування функцій вони втратили повноваження. Але це розмежування було певною мірою формальним. Натомість воно могло спровокувати конфлікти між міністерствами та ЦОВВ, а відтак між угрупованнями, представники яких очолюють їх.



Непереконливими були й гарантії деполітизації інших, крім міністерств, ЦОВВ та апаратів міністерств. Вони розпоряджаються ресурсами і неминуче були об'єктом боротьби політичних угруповань.

Безперечно, наслідком реформ було зростання впливу Президента на систему ОВВ. Але посилення Президента не є апріорі негативним. Це означало крок до ліквідації «подвійного центру» влади, який гальмував реформи. Міністр юстиції заявляв, що «чиновницька опозиція» протистоїть їй сильніше, ніж політична [214, с. 3]. У звіті Адміністрації Президента про виконання плану реформ на 2011 р. було зазначено, що рівень виконання ЦОВВ розпоряджень Президента був не більше 30 %.

Отже, реформа не досягла мети. Зберігся не лише «подвійний центр» виконавчої влади, нівелювання негативного впливу якого забезпечували політичні чинники, а й «номенклатурно-клановий плюралізм», поліцентричність виконавчої влади. Потенціал конфліктів не зменшувався, а перемістився з рівня відносин між Президентом та КМУ до середовища самого уряду та окремих ЦОВВ. Така ситуація не могла бути законсервована на тривалий час.

Відновлення дії редакції Конституції 1996 р. не змінило моделі місцевої виконавчої влади. Незважаючи на це, відновлення Конституції вплинуло на відносини між центральними та місцевими ОВВ, оскільки вони залежали й від відносин між вищими органами держави. Конфлікти між Президентом, ВР та КМУ навколо призначення голів МДА зникли. Це не означало, що інші, крім президентського, політичні угруповання не впливали на призначення.

У взаємодії Президента з МДА важливим елементом є Адміністрація Президента. В ній функціонує Головне управління з регіональної та кадрової політики, його куратором є заступник глави Адміністрації. Про важливість цього напряму свідчило те, що цей заступник керував апаратом Донецької ОДА в той час, коли її головою був Президент.

Президент створював допоміжні, дорадчі та інші органи, які не лише забезпечували його діяльність, а й розробляли програмові документи,

координували та контролювали діяльність ОБВ. Було сформовано вертикаль Комітету економічних реформ.

У 2010 р. Президент відновив Раду регіонів. Рада легітимізувала важливі рішення Президента, зокрема, щодо взаємодії ОБВ різних рівнів. У грудні 2010 р. Рада регіонів рекомендувала КМУ вжити заходи щодо реформування місцевого управління. Квітневе 2011 р. засідання ухвалило рішення про необхідність збільшення субвенцій місцевим бюджетам, а також активізації регіональних комітетів реформ. Рада могла заслуховувати звіти голів ОДА.

Законами було регламентовано взаємодію КМУ, ЦОВВ та МДА, відносини їх з територіальними органами ЦОВВ. Так, змінами до Закону «Про Кабінет Міністрів України» було встановлено, що для спрямування і координації МДА уряд затверджував першочергові завдання щодо реалізації політики, програмні документи з питань регіонального розвитку, заходи з узгодження дій центральних та місцевих ОБВ, типовий регламент МДА, рекомендаційний перелік їх підрозділів і типові положення про них, критерії оцінювання ефективності МДА тощо.

Уряд одержував від МДА інформацію про їх діяльність, регулярно заслуховував звіти їх голів. Водночас проекти актів уряду з питань розвитку АТО надсилаються відповідним МДА для погодження. Перед їх прийняттям уряд має розглянути зауваження та пропозиції державних адміністрацій. КМУ розглядав пропозиції МДА з питань, що потребують його рішення.

Реформа територіальних органів ЦОВВ була другим етапом адміністративної реформи. Закон «Про центральні органи виконавчої влади» визначив, що територіальні органи можуть утворюватися як юридичні особи – урядом або без такого статусу – міністрами та керівниками інших ЦОВВ (в цьому разі за погодженням з міністрами). У будь-якому разі територіальні органи ЦОВВ формувалися, якщо це передбачено положенням, затвердженим Президентом. Положення про територіальні органи та їх структуру затверджували керівники ЦОВВ (інших, крім міністерств, ЦОВВ – за

погодженням з міністрами). Типове положення про територіальні органи затверджував КМУ.

Міністри призначали керівників територіальних органів міністерства за погодженням з головами МДА, їх заступників, звільняли з посад керівників територіальних органів та їх заступників, вносили на розгляд КМУ пропозиції про погодження призначення керівників територіальних органів ЦОВВ у разі вмотивованої відмови голів ОДА або підтримки останніми вмотивованої відмови голови РДА, скасовували акти територіальних органів міністерства, погоджують призначення та звільнення керівників підрозділів ОДА.

Керівників територіальних органів інших, крім міністерств, ЦОВВ призначають керівники ЦОВВ за погодженням з міністрами та головами МДА. Акти територіальних органів скасовують керівники ЦОВВ, зокрема, за дорученням міністрів.

Голови МДА координували діяльність територіальних органів ЦОВВ. Керівників цих органів призначали за погодженням з головами МДА. Вони підзвітні та підконтрольні останнім з питань здійснення повноважень МДА.

Територіальні органи керувалися Конституцією, законами, актами та дорученнями Президента, актами Кабміну, дорученнями Прем'єра, наказами міністерства, дорученнями міністра, його першого заступника та заступника, наказами ЦОВВ, дорученнями їх керівників, актами РМ Криму, МДА, органів місцевого самоврядування та наказами територіальних органів вищого рівня.

У 2011 р. КМУ затвердив Порядок утворення підрозділів внутрішнього аудиту, його проведення в ЦОВВ, їх територіальних органах.

Взаємодія ЦОВВ та місцевих ОВВ регламентувалась й іншим законодавством. Антикорупційний закон [96] визначав МДА суб'єктами запобігання, виявлення, а в установлених випадках – здійснення заходів щодо припинення правопорушень, інформаційного і наукового забезпечення заходів запобігання і протидії корупції, міжнародного співробітництва.

Взаємодія МДА та їх підрозділів з ЦОВВ визначалась повноваженнями останніх, положення про які затверджував Президент. В 2011 р. Президент

схвалив Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі [380] (МЕРТ), визначивши його головним органом з формування та забезпечення реалізації регіональної політики. МЕРТ, зокрема, здійснює організаційно-методичне керівництво і координацію роботи з підготовки прогнозів та програм соціально-економічного розвитку областей, районів і міст, здійснює організаційно-методичне керівництво і координацію роботи з розроблення та виконання ЦОВВ та місцевими ОВВ державних програм, формує та забезпечує реалізацію регіональної політики, розробляє проекти правових актів з питань регіональної політики і місцевого самоврядування, розробляє і здійснює заходи з розбудови інфраструктури регіонів, розвитку міжрегіонального співробітництва, сприяє соціально-економічному розвитку регіонів, розробляє стратегію регіонального розвитку, щорічні плани заходів з її реалізації, здійснює методологічне керівництво та координацію діяльності з підготовки стратегій регіонального розвитку, координує розроблення угод регіонального розвитку, їх реєстрацію, здійснює моніторинг показників розвитку регіонів, розробляє за участю інших ОВВ та органів самоврядування програми подолання депресивності територій, координує роботу ЦОВВ та місцевих ОВВ з підготовки та реалізації проектів, що передбачають залучення іноземних кредитів під держгарантії, забезпечує експертизу та відбір інвестпроектів, що потребують держпідтримки, сприяє місцевій владі у налагодженні зв'язків з європейськими організаціями тощо.

Президент також відновив Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ [373] (Мінрегіон). Це головний орган 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 держрівні, визначення держінтересів для їх урахування під час розроблення містобудівної документації та моніторингу дотримання законодавства, надає уряду пропозиції щодо актів з питань організації діяльності місцевих ОВВ та органів місцевого самоврядування; розмежування повноважень між ними, АТУ; об'єднання

громад; проводить моніторинг реалізації Генеральної схеми планування території України та іншої містобудівної документації тощо.

Згідно з Регламентом уряду [280], МДА першочергово розглядають документи, що надходять від КМУ, і звернення ЦОВВ з питань, що потребують рішень КМУ, беруть участь в організації громадського обговорення проектів, які готують ЦОВВ для розгляду урядом, інформують громадян про стан виконання Програми уряду, проводять роз'яснювальну роботу щодо цілей та механізму реалізації державної політики тощо. Вони інформують КМУ про результати своєї діяльності та ситуацію в регіоні, проводять консультації з представниками КМУ для вирішення питань соціально-економічного розвитку.

Особливості взаємодії МДА з територіальними органами окремих ЦОВВ зумовлювались повноваженнями ЦОВВ та регламентувались положеннями про територіальні органи, які затверджували ЦОВВ. Зокрема, у положенні про територіальні органи Держфінінспекції зазначено, що фінінспекції в регіонах, районах, містах, а також міжрайонні та об'єднані здійснюють контроль за: використанням і збереженням фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, використанням коштів державного і місцевих бюджетів тощо.

У квітні 2012 р. КМУ затвердив рекомендаційні переліки підрозділів МДА [285]. Вид підрозділів (департамент, управління, відділ, сектор) та їх статус як юридичних осіб визначається головами МДА. Вони можуть утворювати підрозділи, не зазначені у переліку. У вересні 2012 р. уряд затвердив Типове положення про структурний підрозділ МДА [286]. Підрозділи МДА утворюються головами МДА, підпорядковані їм, підзвітні та підконтрольні відповідним ЦОВВ. Накази керівників підрозділів можуть бути скасовані головами МДА, ЦОВВ або керівниками відповідних підрозділів МДА вищого рівня.

Чинником взаємодії вищих органів державної влади, центральних та місцевих ОВВ було «програмування» Президентом національного, галузевого, регіонального розвитку. Після подолання у 2010 р. гострих суперечностей між Президентом, КМУ та більшістю ВР підвищилась роль послань Президента. У

2012 р. ВР ухвалила закон, згідно з яким у посланнях визначаються орієнтири бюджетної політики, а МДА керуються посланнями Президента.

Важливе місце проблеми регіональної політики посіли у Посланні 2012 р. Було відзначено, що поліпшення економічної кон'юнктури негативно вплинуло на регіональний розвиток. Відновлення зростання відбувалось різними темпами і посилило диспропорції. Воно потребувало інвесткоштів, позаяк для регіонів залишалися невирішеними традиційні проблеми – низька інтенсивність міжрегіонального співробітництва, неспроможність більшості з них залучити інвесткошти й ефективно використати наявні ресурси [294, с. 108]. Серед результатів бюджетної реформи було відзначено удосконалення програмно-цільового методу, оптимізацію держпрограм, запровадження системи місцевих гарантій, розширення дохідної бази бюджетів тощо. Але рівень бюджетної децентралізації був названий недостатнім [294, с. 30]. Серед недоліків організаційного забезпечення регіональної політики було названо застарілість Держстратегії регіонального розвитку від 2006 р., збереження протиріч між органами місцевого самоврядування та МДА [294, с. 110]. Були запропоновані: ухвалення нової Держстратегії, розвиток агентств регіонального розвитку, використання Держфонду регіонального розвитку подальше реформування бюджетно-податкового регулювання, активізація міжнародного співробітництва регіонів тощо [294, с. 111–115].

Щодо реформи інститутів публічної влади було висунуто ідеї про надання рай- та облрадам права утворювати виконавчі органи з передачею їм більшості функцій МДА, унормування делегованих повноважень, перетворення МДА на контрольно-наглядові органи, зокрема вилучення у них функцій організаційно-господарського характеру, закріплення за ними функцій нагляду за органами місцевого самоврядування з можливістю оскарження їх рішень у суді, координації територіальних органів ЦОВВ, водночас позбавлення рад права висловлювати недовіру главам МДА [294, с. 126–127].

У жовтні 2012 р. Комісія з АТУ і місцевого самоврядування Конституційної Асамблеї надала доповідь, де було зазначено, що «процеси

демократизації та модернізації державності лежать перш за все у площині пошуку балансу централізації і децентралізації» [78]. Було розкритиковано континентальну модель та запропоновано залишити МДА контрольні функції.

Важливим кроком, який визначав взаємодію ОБВ різних рівнів, стало ухвалення у 2012 р. закону про розмежування земель державної та комунальної власності [91]. До комунальних були зараховані землі населених пунктів, крім тих, де розміщені об'єкти державної власності, до державних – землі в населених пунктах, на яких розташовані об'єкти державної власності, та усі землі за межами населених пунктів, крім приватних. Такий характер розмежування суперечить раніше висунутим тезам щодо повсюдності місцевого самоврядування, необхідності створення виконавчих органів обласних та районних рад та залишення у МДА лише контрольних функцій.

КМУ прийняв низку державних програм та концепцій, розробниками яких були окремі центральні та місцеві ОБВ і які визначали завдання МДА, зокрема, розвитку автотранспорту (оптимізація мережі доріг, передача доріг місцевого значення місцевим органам – розробник Міністерство інфраструктури), доступного житла (надання пільгових кредитів під 3 % річних), передачі гуртожитків до комунальної власності (передача у 2012–2015 рр. 1058 об'єктів державної власності та 854 гуртожитків, включених до статутних капіталів підприємств – розробник Мінрегіон), розвитку конкуренції на товарних ринках на 2013–2023 рр., розвитку спортивної та туристичної інфраструктури. Важливе значення мали заходи з підготовки до «Євро-2012». Ухвалювалися й програми розвитку окремих регіонів. У 2011–2012 рр. КМУ затвердив програму інвестиційно-інноваційної діяльності на період до 2015 р., пріоритети інвестиційної діяльності на 2012–2016 рр. [339], Концепцію реформування державної політики в інноваційній сфері. Впровадили систему фінансування інвестиційних проектів у регіонах.

Було ухвалено закон про Держфонд регіонального розвитку в обсязі 2,5 % загального фонду держбюджету. КМУ схвалив Порядок підготовки, оцінки та

відбору проектів, що можуть реалізуватися за рахунок фонду, та Порядок використання коштів.

Водночас уряд звертав увагу на контроль за місцевими бюджетами. Вимоги до банків, де можуть розміщатися їх кошти, були складені так, щоб виграти у конкурсах могли лише державні Ощадбанк та Укрексімбанк. На це було спрямовано й новий Бюджетний кодекс. Одним з пріоритетів визначили запровадження програмно-цільового методу (далі – ПЦМ). Було прийнято нормативні документи для запровадження складання та виконання місцевих бюджетів за ПЦМ.

У цей період отримала розвиток ідея централізації управлінських процесів. Хоча єдиний тариф на житлово-комунальні послуги не встановили, національним комісіям передали повноваження зі встановлення тарифів.

У вересні 2012 р. КМУ схвалив рішення про утворення міжвідомчої комісії з питань регіонального розвитку. Це свідчило про підготовку моделі регіональної політики, яка вже реалізується в Грузії, Молдові та низці інших країн. На розгляд ВР було внесено проект закону про засади державної регіональної політики. До документів, які визначають регіональну політику, планувалось зарахувати: Стратегію регіонального розвитку (термін дії – 7 років); регіональні стратегії; плани реалізації Стратегії та регіональних стратегій; цільові програми розв’язання проблем розвитку об’єктів регіональної політики, галузевих і міжгалузевих проблем; угоди з регіонального розвитку; прогнози економічного і соціального розвитку України, Криму, областей, районів, міст; інвестиційні програми, які фінансуються з Державного фонду регіонального розвитку.

Передбачалось, що Стратегія регіонального розвитку України мала погоджуватися ВР Криму, обласними, Київською та Севастопольською радами, відповідними МДА, розглядатися створюваною урядом Координаційною комісією з питань регіонального розвитку та затверджується КМУ. Регіональні стратегії розробляють на період дії Стратегії України. Їх розроблення забезпечується РМ Криму, обласними, Київською та Севастопольською



державними адміністраціями. План реалізації Стратегії розробляють на період її дії зі щорічним уточненням. Він є базою середньострокового бюджетного планування та розроблення інвестпрограм. Розроблення планів реалізації регіональних стратегій організується РМ Криму, обласними, Київською та Севастопольською державними адміністраціями у порядку, визначеному КМУ.

Уряд стимулював розвиток горизонтальної взаємодії між регіонами. У вересні 2011 р. КМУ, на виконання рішень Ради регіонів, затвердив заходи стимулювання міжрегіональної співпраці [314]. Центральним та місцевим ОВВ доручили забезпечити виконання плану. Він передбачав розроблення примірної угоди про міжрегіональну співпрацю, укладення угод, щорічне проведення Форуму регіонів, створення міжрегіональних кластерів, індустріальних парків, підтримку процесу створення та функціонування єврорегіонів тощо.

Взаємодія окремих ЦОВВ з місцевими органами була зумовлена їх повноваженнями. Зокрема, це стосувалося розроблення, затвердження та реалізації галузевих та інших програм. ЦОВВ розробляли інвестиційні проекти, які реалізовувались спільно з МДА. Майданчиком взаємодії були й прямі угоди між центральними та місцевими ОВВ.

ЦОВВ ініціювали пілотні проекти у регіонах, зокрема, МЕРТ – з впровадження електронних закупівель, Мінінфраструктури – з проведення електронних конкурсів автоперевізників.

ЦОВВ затверджували порядки взаємодії місцевих органів у певних сферах. Так, у червні 2012 р. низка міністерств затвердила порядок взаємодії місцевих ОВВ зі 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 [222].

Особливе місце посідала взаємодія з місцевими органами ЦОВВ, в діяльності яких значне місце займають контрольні, методологічні функції, зокрема АМКУ, Міністерства фінансів.

МДА опрацьовували, затверджували та реалізовували регіональні програми та проекти. Рівень їх реалізації був різним залежно від регіонів. Так,

Дніпропетровщина однією з передових створила єдині реєстраційні офіси. Запорізька обласна програма передбачала впровадження єдиної легкодоступної для населення мережі інформаційних ресурсів ОДА та облради, РДА та райрад, міських рад міст обласного значення. Для користування буде встановлено електронні сенсорні термінали. Схожі дії здійснювали й інші ОДА.

У Києві було реалізовано пілотний проект з реформування адміністративних послуг. У всіх районах були створені відповідні центри, підключено міські та районні адміноргани до інформаційної системи та впроваджено електронний документообіг.

Щодо партійних механізмів взаємодії ОВВ слід сказати, що після виборів 2010 р., створення уряду, призначення нових керівників МДА склалась відносна «політична однорідність» вищих державних та місцевих органів влади. Схожа ситуація була у 2005 р., але тоді Президент та Прем'єр належали до різних команд. Натомість у 2010 р. Президент, більшість членів КМУ, відносна більшість депутатів ВР представляли ПР. Те саме стосувалося й МДА. Більшість голів ОДА були членами ПР. Декілька «губернаторів» були безпартійними, але деякі з них (Івано-Франківський тощо) пізніше вступили до ПР. Більше того, 18 губернаторів очолювали регіональні партійні організації. На Волині осередком керував віце-губернатор, у Києві – заступник голови державної адміністрації. Сімома обласними організаціями керували депутати ВР (Чернігівська, Луганська, Львівська, Тернопільська, Івано-Франківська) або члени КМУ (Донецька та Київська). Та й у цих областях «губернатори» були їх заступниками [395].

Проте ситуація з точки зору партійних механізмів взаємодії ЦОВВ та місцевих ОВВ не була простою. Партійний розклад в МДА не відповідав розкладу в радах багатьох областей та районів. Водночас ради могли висловлювати вотум недовіри главам МДА. Це створювало загрозу протистояння. Тому керівництво держави було зацікавлене у приведенні розкладу сил у радах у більшу відповідність до розкладу сил на національному рівні та рівні окремих МДА. Важливим етапом цього стали місцеві вибори 2010 р. На

них ПР отримала абсолютну більшість у ВР Криму, 11 обласних радах (переважно «біло-блакитних» областей, але також й низки інших – Сумської, Черкаської, Київської) та Севастопольській міській раді, відносну більшість – у 8 областях (Вінницька, Житомирська, Полтавська, Рівненська, Чернівецька, Чернігівська, Закарпатська). Також ПР отримала більшість у багатьох районних та міських радах в регіонах, де раніше більшість мали її опоненти. У наступні місяці деякі мери, раніше опозиційні або безпартійні, вступили до ПР.

Проте це не означало однопартійної чи навіть гегемоністської партійної системи. За умов кризи довіри до влади знижувалась, що відчувала ПР. По-друге, сама вона, як свого часу «Наша Україна», включала багато опонуючих угруповань. Визначаючись з головами МДА, Президент переслідував мету зберегти баланс угруповань – при розподілі посад голів ОДА та їх заступників.

Дотримання балансу не припинило боротьби. Прикладом була ситуація в Донецькій обл., де у 2011 р. відбулась зміна не лише голови ОДА, а й угруповання при владі. Схожі події розгорталися у Запорізькій, Закарпатській областях тощо [252, с. 138]. Суперечності між угрупованнями проявлялись на рівні реалізації державної політики, зокрема в економіці, приватизації, навіть тоді, коли місцеві еліти орієнтувались на одні фігури національного рівня.

Це позначалося на відносинах в місцевих ОБВ. Але суперечності часто проявлялися навіть в процесі розроблення державної політики, наприклад, в певній галузі. Тоді це призводило до протиріч, по-перше, в середовищі ЦОВВ, як це було при розробленні політики у сфері альтернативної енергетики, розвиток якої контролювали одні угруповання в ПР та органах влади, але проти збільшення ваги якої виступали інші. По-друге, це породжувало протиріччя між центральними та місцевими ОБВ. Така ситуація спостерігалась у питанні про легалізацію вугільних «копанок». Різні позиції Міненерговугілля та МДА пояснювалися тим, що міністерство відстоювало інтереси однієї групи, зацікавленої у легалізації, МДА – іншої групи.

Отже, хоча більшість керівників центральних та місцевих ОБВ належали до однієї партії, між ними були політичні протиріччя. Часто вони не

артикулювались, але позначалися на прийнятті та реалізації рішень. Прояви цього впливу були непоодинокі. Особисто Президент та інші вищі функціонери скаржились на спротив бюрократії реформам. Так, Перший віце-прем'єр заявляв про зрив бюрократією виконання програм з дерегуляції. П. Порошенко, який тоді очолював МЕРТ, наводив приклад, коли після скасування ліцензування підприємницької діяльності органи влади запровадили сертифікацію [273, с. 6].

Неповністю виконувались річні плани реформ. Недофінансовувались пріоритетні, зокрема національні, проекти, будівельні програми, реформа ЖКГ, сфера енергоефективності. Прикладом була й реформа регіонального управління. Одразу після реформи ЦОВВ у 2010 р. міністр юстиції заявив, що наступний рік буде роком реформи місцевих органів. Але цей намір не був реалізований. Рішення про необхідність реформи регіонального управління приймала й Рада регіонів – як наприкінці 2010 р., так і у грудні 2011 р. Результати були аналогічними [253, с. 641].

Коментуючи зриви реформаторських планів у галузях, влада насамперед звинувачувала місцеві влади. Зокрема, це стосувалося реформи у будівельній галузі. Про спротив місцевої влади АТР стверджувало керівництво Мінрегіону.

На низькому рівні було виконання зобов'язань уряду та інших центральних органів по угодах з регіонами. Так, угода між КМУ та Донецькою областю урядом була виконана на 18,3% [412]. Суперечливими були погляди центральних та місцевих ОВВ на розвиток галузей, регіонів, що пояснювалося інтересами їх очільників.

Напруженими залишались відносини між КМУ, ЦОВВ та місцевими ОВВ у бюджетній сфері. Регіональні керівники були незадоволені централізаторською політикою, збільшенням відрахувань з місцевих бюджетів. Новий Бюджетний кодекс місцеві (не обласні) еліти сприйняли прохолодно, адже разом з додатковими надходженнями закріплювалися додаткові витрати, натомість ресурс розподіляли обласні та районні еліти. Щодо бюджетів, проекти яких подавав на розгляд ВР уряд та які ухвалювала ВР, експерти

вказували, що збільшення частки регіонів ґрунтувалося не стільки на власних надходженнях, скільки на трансфертах.

Неодноразово представники місцевих влад скаржились на те, що Казначейська служба блокує рахунки місцевих бюджетів. Свої дії Казначейська служба та керівництво КМУ та Міністерства фінансів пояснювали скрутною фінансовою ситуацією та необхідністю погашення зобов'язань держави.

Не було виконано низку планів. Так, попри ухвалення заходів щодо посилення міжрегіональної кооперації, не було проведено жодного Форуму регіонів. Були зірвані програми реформування ЖКГ. У серпні 2012 р. голова Київської міської державної адміністрації заявив, що за 8 місяців у Києві було створено 17 ОСББ, тобто 1,7 % річного плану. У цьому він звинуватив профільне управління, а воно посилялось на недосконалість законодавства. Аналіз свідчить, що значну роль відігравала нереалістичність планів, їх неузгодженість з ситуацією.

Радикальні зміни відбулись у 2014 р. Було відновлено дію редакції Конституції 2004 р. Політична криза та активізація громадянського суспільства призвела до інтенсифікації подій у регіонах. Загальна дестабілізація політичної системи, фактичне спустошення державної казни, розвиток сепаратистських рухів змусили політичні сили знову заговорити про реформу регіонального управління. Новим Президентом України було ініційовано проект змін до Конституції, які включають, зокрема, зміни у моделі регіонального управління. Проте результати виборів 2014 р. до Верховної Ради, продовження війни на Сході України, подальше розгортання кризових подій, зокрема у регіонах, свідчить про можливість того, що проекти змін до Конституції можуть не знайти підтримку 300 депутатів ВР та бути відкладені, як мінімум, до завершення інтенсивної фази антитерористичної операції. Це змушує до розробки паліативних заходів щодо вдосконалення взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади та взаємодії держави з місцевим самоврядуванням. На нашу думку, в цій сфері доцільно:

– при розробці проекту реформи регіонального управління зосередитися на визначенні переліку повноважень, які можуть бути делеговані від органів виконавчої влади виконавчим органам обласних та районних рад;

– чіткіше регламентувати порядок ініціювання звільнення голів адміністрацій радами і прийняття ними рішень про звернення до Президента;

– до створення виконавчих органів обласних та районних рад впровадити узгодження радами кандидатур на посади голів місцевих державних адміністрацій;

– законодавчо обмежити частку державних асигнувань у місцевих бюджетах;

– впровадити кадрові реєстри на обласному та районному рівнях, покласти відповідальність за їх формування на місцеві державні адміністрації.

Також в контексті взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади слід законодавчо регламентувати питання реалізації регіональної політики. Доцільною є політика регіонального розвитку, яка передбачає ухвалення довгострокових національних та регіональних стратегій регіонального розвитку, середньо- та короткострокових планів їх реалізації. Доцільно прийняти й інші акти, зокрема про агентства регіонального розвитку.

### **3.2. Особливості інституціоналізації взаємодії у законодавчій гілці державної влади**

Хоча в політичній системі України динамічно зростає роль виконавчої гілки влади, парламент залишається важливим політичним інститутом. По-перше, модернізаційні реформи спираються на законодавчий ґрунт. По-друге, Верховна Рада України залишається гарантом демократичних тенденцій. По-третє, роль парламенту зростає за умов політичних криз, уникнути яких найближчими роками навряд чи вдасться. Отже, регулювання законодавчого процесу, виконання парламентом інших функцій залишаються актуальними.

Інституціоналізація парламенту має спиратися на наукове підґрунтя. Складовою останнього є світовий досвід, напрацювання зарубіжної науки.

Держави з демократичними традиціями накопичили значний досвід в цій сфері. Тому Україні важливо досліджувати їх наукову спадщину.

Проблеми парламентаризму досліджувалися багатьма вченими – політологами, правознавцями, представниками державного управління. Але вони часто розглядаються в контексті зовнішніх чинників парламентської інституціоналізації – форми державного правління, розвитку партійної системи. Натомість спеціальних праць, присвячених парламентаризму, не так вже й багато, що не відповідає політичній вазі цього інституту.

При цьому не в усіх з них аналізується іноземний досвід теоретичного опрацювання парламентської інституціоналізації. Але навіть тим працям, де такий аналіз зроблений, часто властиві пріоритет класиків філософії (Д. Локка, Т. Джефферсона, Б. Констана, Д. Мілля тощо) та менша увага до новітніх наукових досягнень. По-друге, оскільки багато праць торкається суміжних тем або зовнішніх чинників парламентської інституціоналізації, відповідний відбір об'єкта здійснюється й при аналізі іноземних теорій.

Грунтовний аналіз теорій парламентаризму зроблений Ю. Ганжуровим, А. Георгіцею, Ю. Древалем, В. Журавським, В. Шаповалом, а також в низці кандидатських дисертацій (Л. Павлової, І. Зарицької, О. Коляструка, О. Скребець, О. Мороза). В контексті бікамералізму західну спадщину, зокрема неоінституціоналістську, вивчав М. Новіков. Також окремі її аспекти досліджували Ю. Барабаш, Н. Грушанська, В. Розвадовський, А. Григоренко, В. Поліщук, Н. Григорук, І. Залюбовська. Але у більшості цих досліджень вивчається саме правознавча спадщина. Аналізу концепцій парламентської відповідальності уряду присвячено працю Р. Павленка, парламентських об'єднань – В. Голишева, взаємодії партій та парламентаризму – Л. Скочиляса, Б. Гагалюка, опозиції – Н. Вінничук, О. Совгирі. Але в цілому західна політологічна думка щодо сфери парламентської інституціоналізації, зокрема її внутрішніх чинників, практично не досліджена.

Інститут є соціальним порядком або системою соціальних відносин, яка здатна самовідтворюватися шляхом самоактивації. Інституціоналізація – це

процес досягнення такого ступеня [478]. Парламентська інституціоналізація – процес, внаслідок якого законодавчі органи отримують змогу виконувати свої функції у спосіб, який відрізняє їх від інших організацій [487]. Щоб цей процес був результативним, парламентам слід розробити правила й дотримуватися процедур законодавчого процесу. Рішучим розвиненого законодавчого органу є не лише вироблення правил, а й визнання їх політичними суб'єктами. Зріла установа здатна виробити правила так, щоб вони не допускали до участі в політичному процесі учасників, які не схвалюють встановлених правил.

Витоками концепцій парламентської інституціоналізації стали дослідження Конгресу США на початку XIX ст. Вони мали описовий характер. XX ст. ознаменувало новий етап досліджень. У 1920–1940-х рр. зростає значущість практичних аспектів науки. Наприкінці 1940-х рр. наука перейшла до емпіричних досліджень політичної поведінки людей. На думку М. Шоу, ослаблення уваги до функцій інститутів привело до збалансованого підходу, згідно з яким індивіди роблять внесок в ефективність виконання політичних функцій установами. Але слід мати знання про інститути так само, як драматург знає про обмеження, що накладаються на п'єсу сценою [552].

Ранні дослідження інституціоналізації в західних демократіях підкреслювали виконання інститутами суспільних функцій. Сучасні студії приділяють меншу увагу стабільності й функціональній продуктивності парламенту і, навпаки, більшу – внутрішній динаміці, зокрема, розвиткові партій і ролі парламентського керівництва в прийнятті рішень.

Теорії інституціоналізації розрізняють зовнішні й внутрішні її чинники. Відповідні критерії були розроблені Д. Олсоном і Ф. Нортонем для оцінки парламентського розвитку: зовнішні фактори, які впливають на парламент; внутрішній його потенціал і його здатність до політичної дії; зміст і тип питань державної політики. Інші дослідники поглиблюють відповідну класифікацію. Важливі зовнішні зв'язки включають відносини парламенту із громадськістю, виконавчою й судовою владою, внутрішні – комітети, доступність



законодавчого процесу для суспільного нагляду, політичні парламентські групи, фракції, законодавчі норми й процедури.

Розвиток неоінституціоналізму дав потужний інструмент для вивчення парламентських інститутів. Він пропонує політичні, а не соціальні, економічні чи культурні фактори для пояснення політичних процесів. Неоінституціоналізм визначає інституціоналізацію як процес, а не результат. Він працює над дослідженням інструментів, які еліти використовують у процесі інституціоналізації і які допомагають перетворити парламенти в установи, здатні демонструвати довголіття. Неоінституціоналістські теорії мають дві мети: пояснити наслідки оргструктури для законодавчого процесу й пояснити її походження. Вони беруть початок у методології індивідуалізму, раціональному виборі й переконаності в тому, що інститути з їх структурною організацією визначають поведінку в законодавчому процесі.

В рамках неоінституціоналізму існують два основні підходи. По-перше, це теорія раціонального вибору, яка ґрунтується на двох постулатах. З одного боку, політики – раціональні суб'єкти, які реагують на зовнішні інституційні обмеження й стимули, з іншого – ретельно сконструйовані установи ведуть до стабільності й рівноваги в суспільстві [486]. Тому інститути є незалежними змінними, які можуть бути привнесені ззовні або прийняті як частина раціонального процесу прийняття рішень.

Другий підхід – теорія історичного інституціоналізму. Його представники вивчають інститути у контексті соціальної трансформації. Вони стверджують, що стратегічний політичний вибір визначає напрям розвитку інститутів, а останні, у свою чергу, обмежують вибір. При цьому підході інститути можуть розглядатися як незалежні або залежні змінні. Тому розвиток політичних установ слід аналізувати як результат стратегічного політичного вибору або як фактор обмеження процесу прийняття рішень [491].

Отже, обидва підходи стверджують, що інститути встановлюють рамки політичної поведінки, визначають якість і кількість законодавчих актів.

Парламенти є наріжним каменем демократії. Парламентська інституціоналізація має серйозні наслідки для стабільності демократичного режиму. Щоб впливати на реформи, парламент повинен діяти самостійно, а опозиція – мати змогу вести боротьбу за контроль над формуванням уряду.

Щодо інших гілок влади демократичний парламент має виступати як незалежний інститут із чіткою роллю у розробці політики. В середині нього мають діяти механізми розв'язання конфліктів між політичними силами. Щоб виконувати ці завдання, у парламенті мають бути правила, які повинні застосовуватися однаково до всіх учасників політичного процесу.

Парламентська інституціоналізація була визначена водночас позитивно та негативно, оскільки інституціоналізація привносить стабільність і передбачуваність у політичний процес, але може вести до відсутності ініціативи [523]. На думку С. Хантінгтона, Конгрес США у XX ст. ізолював себе від нових політичних сил і не мав стимулів для вироблення рішень для нових проблем [471]. Але він розрізняє високорозвинені політичні системи й системи, що розвиваються. Останні вразливі й піддаються впливам неполітичних груп. Це правило стосується й парламентів [471]. Тому для демократії, що розвивається, інституціоналізація парламенту – позитивне явище.

Дослідники парламентської інституціоналізації розробили різні типології законодавчих органів, виходячи з їх ролі у прийнятті рішень. Одна з поширених класифікацій виокремлює парламенти типу арени, які ухвалюють рішення під впливом зовнішніх сил і характерним прикладом яких є британський парламент, та парламенти перетворювального типу, в яких внутрішні структури й норми є вирішальними факторами прийняття рішень. Прикладом останніх є Конгрес США. Дослідники парламентів перетворювального типу розглядають структуру комітетів і внутрішньопарламентські правила та їх вплив. Вони також вивчають ставлення депутатів до правил прийняття рішень, парламентів типу арени – процеси "тиску" ззовні на парламентські процеси, позапарламентську партійну політику, організацію парламентських партій,

процес парламентських дебатів [523]. Обидва типи парламентів можуть бути зрілими або незрілими інститутами й демонструвати різні ступені інституціоналізації.

Одне з важливих питань полягає в тому, як оцінити силу законодавчих органів. Вона найчастіше вимірюється впливом на вироблення державної політики. Як правило, він порівнюється із виконавчою владою. Ж. Блондель розробив п'ятибальну шкалу оцінки шляхом оцінки двох головних факторів – чи має парламент право осуду й незгоди з іншими гілками влади й чи може виконавча влада розпустити законодавчу. Він також аналізує внутрішні й зовнішні обмежуючі фактори дій законодавчої влади [433]. Ключовим терміном в оцінці законодавчої влади в цій типології є "обмеження". Продовживши роботу Ж. Блонделя, М. Мезей визначив обмеження як перешкоди, поставлені парламентом в процесі прийняття рішень виконавчою владою. Ці дії повинні запобігти однобічному прийняттю рішень виконавчою владою. Грунтуючись на цьому, М. Мезей класифікував парламенти на: сильні, які можуть змінювати й відкидати пропозиції виконавчої влади; парламенти з середнім ступенем політичної влади, які не можуть відкидати ці пропозиції, але можуть вносити зміни до них; слабкі, які не можуть ані змінювати, ані відхиляти пропозиції інших гілок влади з питань державної політики [502].

Другий вимір класифікації М. Мезея ґрунтується на ступені підтримки законодавчих установ виборцями. Він виділив кілька їх типів: активні (Конгрес США); вразливі (Філіпінський Конгрес у 1946–1972 рр.); реагуючі (Британський парламент); прикордонні (Національні збори Пакистану, 1962–1969 рр.); мінімальні (Верховна Рада СРСР) [502, с. 168]

Сила законодавчого органу часто обговорюється також в контексті форми правління. Політична активність парламентів більш висока в президентських, ніж в парламентських системах. В останніх парламентські партії є основними суб'єктами розробки політики й залишають небагато місця для вироблення незалежної парламентської політики, особливо якщо вони проявляють високу згуртованість в процесі голосування.

Дослідження парламентської інституціоналізації свідчать, що цей процес проходить на двох рівнях. На першому інституціоналізація становить процес внутрішньої спеціалізації в рамках законодавчої влади. У ході цього процесу парламент делегує виконання конкретних завдань комітетам. Законодавчі органи варіюються від парламентів, які орієнтуються на пленарні засідання й не використовують чи мало використовують комітети, до парламентів, які орієнтовані на комітети й делегують їм важливі функції.

На другому рівні інституціоналізація відбувається в рамках комітетів. Останні варіюються від комітетів з розвиненими процедурами й нормами наступності в членстві до комітетів зі слабо розвиненими процедурами й невеликою наступністю в членстві комітетів [533]. Дослідження показують, що законодавчі органи можуть або пройти шлях від законодавчого процесу в основному на пленарному засіданні до парламенту, орієнтованого на роботу в комітетах, або, навпаки парламент може почати цей процес із прийняття положення в конституції про роль комітетів і згодом перейти до парламентської системи з добре інституціоналізованою системою комітетів [508].

Отже, західна політична наука, зокрема в річищі неоінституціоналістського підходу, розробила різні теоретичні інструменти для аналізу парламентської інституціоналізації. Накопичений досвід в сфері дослідження таких її складових як зовнішні та внутрішні чинники інституціоналізації, вплив інституціоналізації на хід демократичних реформ, політичний вплив та типологія законодавчих асамблей, взаємодія партій та організаційних парламентських структур, функціонування комітетів.

У сучасній українській науці, зокрема політичній, де парламентаризм досліджується як інститут, основна увага зосереджується на його взаємодії з інститутами Президента, уряду, партіями. Якщо ж автори вивчають внутрішню структуру парламенту, то це в кращому разі стосується парламентських фракцій. Тому політологічне дослідження функціонування парламентських комітетів залишається актуальним.

Натомість західна, зокрема американська, наука накопичила значний досвід у дослідженні комітетів. Ці дослідження були започатковані наприкінці ХХ ст. Вони формувалися на межі двох напрямів досліджень – законодавчої влади й розробки державної політики. Серед перших були праці Д. Олсона, М. Мезі, Л. Лонглі [513; 489]. Вони продемонстрували значення ролі комітетів, зв'язок між їх силою та силою законодавчих органів у політичному процесі. Було зроблено висновок, що парламенти з ефективною системою комітетів зазвичай виконують активну роль у формуванні державної політики. Тому роль парламентів буде вагомішою, якщо комітети є постійними й паралельними за галузями політики структурам адміністративних органів. Слабкі системи комітетів майже завжди пов'язані зі слабкими законодавчими органами [513, с. 208].

Існує низка досліджень західноєвропейських парламентів, таких як «Парламенти та правила більшості у Західній Європі» [459; 565]. Вони переконливо демонструють, що більшість парламентів має добре розвинену систему комітетів, які виконують дві головні функції – законодавчої діяльності й адміністративного нагляду. До останніх напрацювань щодо інституціоналізації парламентів належить й вивчення подвійної структури – партійних фракцій й комітетів з їх керівництвом.

Розвитку досліджень комітетів сприяли дослідження Конгресу США. Н. Полсбі зазначає, що їх юрисдикція чітко встановлена в правилах. Сьогодні комітети є цілком незалежними структурами, робота яких зазнає нечастих ревізій з боку партійного керівництва Конгресу [533]. Серед інших структур парламенту комітети покликані сприяти владі більшості й захисту прав меншості. Отже, аналіз роботи комітетів має важливе значення для прийняття рішень й має бути включений в аналіз роботи парламенту.

Комітети можуть брати участь у роботі парламенту на всіх етапах законодавчого процесу і їх силу можна оцінювати по стадії залучення у законодавчий процес. Існують чотири етапи законодавчого процесу й участі комітетів. Перший – це початковий етап зародження політики. Комітети

можуть досліджувати соціальні запити й виробляти пропозиції з державної політики у формі законопроектів. Другий етап – прийняття рішень. Комітети можуть обговорювати законопроекти й поправки і формулювати альтернативний варіант пропозицій до проекту. Крім того, вони можуть займатися рішеннями державної політики або розробляти стратегічні плани дій у конкретній сфері. На третьому етапі комітети можуть контролювати процеси складання запитів і контроль над одержанням відповідей. Останнім є етап оцінки виробленої політики. Комітети можуть займатися наглядом над втіленням парламентських рішень й розробкою нових законопроектів [424].

Неоінституціональна література підкреслює чотири основні функції комітетів – внесок в ефективність парламентського процесу, вигода від політичних торгів, збір інформації й міжпартійне співробітництво [565].

1) Внесок в ефективність парламентського процесу. Одним з завдань комітетів є сприяння продуктивності законодавчої праці. Зі збільшенням досвіду роботи в комітеті законодавці стають експертами у відповідній сфері політики. Депутати, які не є членами комітету, не можуть стати фахівцями в сфері, що перебуває в компетенції комітету, на тому самому рівні й не можуть оскаржувати рішення комітету по суті питань у повному обсязі [503; с. 69]. В свою чергу, збільшення експертних знань членів комітетів дає їм перевагу в роботі із представниками виконавчої влади, які є фахівцями за визначенням. Отже, законодавча продуктивність парламенту збільшується в залежності від зростання кількості комітетів та активізації їх ролі в законодавчому процесі.

2) Вигода від політичних торгів. Робота в комітетах дозволяє депутатам, які мають різні політичні цілі, обмінюватися послугами й вести переговори. Обмін послугами дозволяє їм домовитись, що вони голосують за проекти, які запропоновані кожним з них. Комітети дозволяють своїм членам брати зобов'язання й давати обіцянки, оскільки депутати одержують щось на кшталт прав власності над конкретною сферою політики в напрямку роботи їх комітету [565].

3) Збір інформації. Інформаційна невизначеність відіграє вирішальну роль у формуванні політики [459]. Спеціалізація є засобом боротьби з невизначеністю. Ця функція означає, що депутати спеціалізуються в сфері роботи комітету при мінімальних витратах для парламенту. Парламент може призначити фахівців для роботи в певному комітеті. Отже, комітет може отримати фахівців без додаткових часових або фінансових витрат.

4) Міжпартійне співробітництво. М. Шоу вважає, що сила партій і комітетів зворотно пропорційні [484, с. 394]. Але частина дослідників заперечує цю тезу й підкреслює, що передвиборна політика пояснює силу комітетів. Останні є інструментами партії більшості, а точніше її керівництва, використовуються для збільшення шансів партії на одержання більшості у парламенті [439, с. 29].

Неоінституційний підхід має важливі наслідки. У першій функції комітетів (внесок в ефективність парламентського процесу) комітети ухвалюють рішення незалежно від партійних впливів та впливу законодавчої палати. Друга функція припускає, що комітети перебувають під впливом виборців і вирішують питання в рамках їх юрисдикції, незалежно від партій та законодавчої палати. У третій функції (збір інформації) комітети постають підрозділом парламенту, а їх головна функція полягає в зборі інформації для нього. В останній функції партії контролюють роботу комітетів. Їх лідери ухвалюють рішення щодо розподілу місць в комітетах.

Розподільна, інформаційна й партійна перспективи приділяють увагу альтернативним поясненням функцій комітетів. «Розподільна» підкреслює інтерес депутатів у перерозподілі державних благ. Робота у комітетах сприяє угодам щодо їх розподілу. Депутати домагаються збільшення витрат на потреби прихильників. Члени комітетів встановлюють «права власності» у певних сферах політики. Але, по-перше, члени комітетів мають бути сильними адвокатами щодо підвищення державних витрат, а по-друге, комітети мають бути здатними вплинути на результати голосування. Так, сильні комітети мають владу, названу в літературі владою «швейцара» (або «воротаря»), тобто

вони відкривають й закривають двері для законопроектів, використовують свою владу пропускати їх на голосування [573].

«Інформаційна» перспектива не заперечує розподільних інтересів депутатів, але підкреслює, що головна роль комітетів полягає в наданні інформації для всіх депутатів. Це знижує невизначеність щодо наслідків політики. Усі законодавці виграють від одержання інформації.

«Партійна» перспектива означає, що депутати працюють у комітетах з метою досягнення успіху на виборах. Отже, вони перебувають під впливом виборців або груп, які підтримують їх на виборах і виступають як їх агенти.

Багато вчених стверджують, що партії й комітети є протилежними засобами внутрішньої організації парламенту. Важливість кожного з них є зворотно пропорційною важливості іншого [514, с. 269].

Ці перспективи заклали фундамент для «виборчої», «партійної» і «законодавчої (палатної)» моделей. У першій депутати діють з метою задоволення потреб виборців або щоб допомогти важливим групам клієнтів у досягненні їх цілей [573]. При цьому головною мотивацією депутатів є переобрання.

У палатній моделі комітети слугують законодавчим палатам. Розробка законодавства є їх безпосередньою функцією. Члени комітету використовують свою позицію не для задоволення виборчих інтересів, а для вироблення політики. Комітети сприймаються як мікрозаконодавчі палати, де заслуховуються доповіді, виробляються ідеологічно збалансовані рішення й обговорюються наслідки прийняття законопроекту [490].

Партійна модель ґрунтується на аксіомі, що законодавці прагнуть до переобрання й виборчого успіху їх партій. Партійна більшість тисне на членів комітету, щоб вони впроваджували в життя рішення партії. Отже, члени комітету працюють з метою підвищення репутації партії й досягнення успіху в здійсненні її політики [439, с. 29].



Ці моделі не виключають одна іншу. Кожна частково пояснює роботу комітетів, але жодна не може відобразити всю повноту роботи комітетів і повністю пояснити спектр політичних сил, які впливають на цю роботу.

У повсякденному житті депутати мають збалансовувати суперечливі вимоги законодавчої палати, партій та виборців. Комітети якраз і збалансовують ці інтереси [537]. Отже, члени комітету баланують між інтересами парламенту, партії й виборців. Те, наскільки комітети приділяють увагу тим чи іншим запитам, варіюється від парламенту до парламенту.

Незалежні або орієнтовані на виборців комітети звичайно займають центральне місце в парламенській структурі. Незалежні комітети відіграють важливу роль у розробці законопроектів і виконанні інших функцій, таких як аналіз і перегляд законопроектів і запрошення представників виконавчої влади для роз'яснення проблем. Ці комітети незалежні від впливу парламенту або партій. Останні найчастіше домінують над слабкими комітетами, ролі яких в законодавчому процесі вторинні порівняно з ролями парламенту і партій і які створюються на короткий період для розгляду законопроектів. Найчастіше слабкі комітети одержують проект після пленарного слухання.

Не лише інтереси членів комітету, а й характер політичних питань на розгляді парламенту впливає на роль комітетів у прийнятті рішень. Так, згуртована партійна більшість може суттєво вплинути на ухвалення рішення й розвинути партійно залежну систему комітетів. Якщо більшість не має достатньої згуртованості, коаліційна більшість з різних партій може скластися на пленарному засіданні. Якщо більшість питань порядку денного засідання має значну державну важливість, парламент буде домінувати над роботою комітетів [443, с. 172]. Тому парламенти, у яких виникають труднощі з формуванням більшості, впливають на роботу комітетів. Приклад Конгресу США показує, що, чим більше питань включено до порядку денного, чим більший діапазон суспільної політики включається в ці питання, чим більше питань повторюється в парламентському розгляді й чим менш значні питання державної політики вносяться на розгляди Конгресу, тим більше Конгрес

спирається на комітети й тим менше – на партії або законодавчі палати [443, с. 172]. Законодавчі органи інших країн так само покладаються на комітети, якщо до порядку денного включаються незначні питання, при великій кількості питань, представлених на розгляд, і при частій повторюваності питань.

Сучасні дослідження парламентських комітетів звичайно приділяють увагу також наступним факторам: структурі комітетів (кількість, розміри, юрисдикції, підкомітети, обмеження на участь у декількох комітетах); процедурам їх роботи (призначення членів, вибір керівництва, заслуховування рішень меншості, етап законотворчості, на якому комітети починають роботу); повноваження (права законодавчої ініціативи, внесення змін у проекти, методи одержання інформації тощо) [565].

Парламентські правила й процедури є важливими факторами в аналізі роботи комітетів. Вони визначають роботу і юрисдикцію комітету, його роль у законодавчому процесі. Це основні нормативні акти, які регулюють роботу комітетів. Відсутність цих правил, найімовірніше, приведе до відсутності згоди між учасниками процесу і, як наслідок, до хаосу в роботі комітетів та не дозволить їм виконати поставлені перед ними завдання.

Нарешті, важливим фактором є кваліфікований адміністративний персонал. Парламент потребує такого персоналу для надання депутатам необхідної інформації й адміністрування. Таким чином, позиція комітетів у прийнятті рішень, наявність кваліфікованого адміністративного персоналу, партійна система значною мірою визначають характер і ступінь впливу законодавчої влади в процесі розробки державної політики [513, с. 7].

Існують й зовнішні фактори ролі комітетів у законодавчому процесі, такі як сила президента, адміністративних відомств у формуванні політики [561, с. 28]. Зв'язок з іншими інститутами та з іншими елітами теж впливає на роль парламенту.

Дослідники розділяють парламентські системи на системи британського (Великобританія, Канада, Індія) та американського (США, Італія, Німеччина)

типів [484, с. 394]. Відмінність між ними не завжди чітка. Але у країнах з американською традицією комітети є, як правило, сильними.

Відносини депутата з виборцями є ще одним фактором аналізу системи комітетів. Від зв'язку парламенту із групами виборців залежить його здатність вплинути на державну політику, оскільки він дає легітимність [513, с. 9]. Депутати часто розглядають призначення на комітет з погляду того, що комітет може зробити для виборців, що приведе до зростання шансів на переобрання [435, с. 23].

Комбінація зовнішніх і внутрішніх факторів визначає роль комітетів у законодавчому процесі. Оцінюючи цю роль, як мінімум два головні фактори повинні бути прийняті до уваги: їх роль у прийнятті рішень (роль комітетів у внутрішніх і зовнішніх відносинах парламенту) і підтримка від інших членів політичної системи – парламентських партій, їх керівництва всередині парламенту й міністерств у його зовнішніх відносинах.

Парламентські комітети можна класифікувати за їх силою – від дуже слабких до дуже сильних. Слабкі комітети не є центральним елементом парламентських операцій. Сильні комітети мають широкі повноваження, які можуть включати питання прийняття законодавства, і тому мають важливе значення для законодавчого процесу. Комітети, які домінують над палатами або партіями, звичайно класифікуються як слабкі комітети, а комітети, які орієнтовані на виборців (незалежні комітети), класифікуються як сильні.

М. Шоу пропонує наступну класифікацію оцінки сили комітетів [551, с. 417]:

- президентська система + відсутність контролю партій + комітети одержують проект закону до палати = сильні комітети;

- парламентська система (континентального типу) + відсутність партійного контролю + комітети одержують проект закону до палати = сильні комітети;

- парламентська система (Вестмінстерська або Британська) + партійний контроль + комітети одержують законопроект після палати = слабкі комітети.

Отже, відповіді на кілька питань дадуть уявлення про силу комітетів. По-перше, чи є комітети місцем, де ухвалюються рішення, або вони займаються легітимізацією рішень інших структур, таких як партії, парламентське керівництво? Іншими словами чи є комітети центральною ланкою законодавчого процесу? По-друге, чи може проект закону бути вільно прийнятий, змінений або відхилений комітетом, незважаючи на те, хто його ініціював? По-третє, чи можуть комітети здійснювати істотний вплив на рішення виконавчої влади?

Комітети в парламентах країн, що розвиваються, мають вирішальне значення тому, що вони є найбільш здатними до виконання трьох ключових й необхідних парламентських функцій: зв'язок, легітимність і формування політики. Зріла система комітетів здатна до ефективного їх виконання.

Однак комітети часто зазнають труднощів при виконанні цих функцій. Наприклад, проведення регулярних слухань на комітетах може розширити функції представництва. Це, однак, вимагає певної відкритості в законодавчому процесі. Це нова функція для новостворених парламентів. Відсутність доступу населення до прийняття рішень приводить до дефіциту довіри до законодавчої влади й уряду. Це ускладнює функцію легітимності.

Комітети в демократичних країнах, що розвиваються, діють за швидких й значних змін політичної системи. Перехід від парламентських до змішаних або президентських типів систем державного правління призведе до створення більш сильних комітетів. Крім того, комітети, які одержують проект закону на ранніх етапах законодавчого процесу, сильніші за комітети, які одержують проект закону пізніше. Так само сила комітетів варіюється від тих, які мають право законодавчої ініціативи, до тих, які цього права позбавлені.

Дослідження з парламентської інституціоналізації [533] говорять про те, що вона відбувається на двох рівнях. На першому інституціоналізація є процесом внутрішньої спеціалізації в рамках законодавчої влади. При цьому парламент делегує виконання завдань комітетам. Законодавчі органи можуть варіюватися від парламенту, який орієнтується на роботу на пленарному

засіданні й не використовує або мало використовує комітети, до парламентів, які орієнтовані на комітети й делегують їм важливі функції тощо [508, с. 143].

На другому рівні інституціоналізація відбувається в рамках комітетів. Останні можуть варіюватися від комітетів з високорозвиненими процедурами й нормами наступності в членстві до комітетів зі слабо розвиненими процедурами й невеликою наступністю. Дослідження показують, що законодавчі органи можуть або пройти процес розвитку від законодавчого процесу (головним чином на пленарному засіданні) до парламенту, орієнтованого на роботу в комітетах, або парламент може почати цей процес із прийняття положення в конституції про роль комітетів і згодом перейти до парламентської системи з добре інституціоналізованою системою комітетів [508, с. 5].

На відміну від політичного фокусу в роботі партій, комітети підкреслюють професіоналізм і технічний досвід у написанні й аналізі законодавства [522, с. 6]. Спосіб поєднання партій та комітетів у законодавчому процесі значною мірою визначає здатність парламенту виконувати завдання управління політикою й вирішувати законодавчі конфлікти, а для нових законодавчих органів у нових державах може в остаточному підсумку визначити долю парламенту, його довгостроковий розвиток і стабільність. Партії й комітети можуть поєднуватися різними способами [522, с. 17].

Протиріччя між партіями й комітетами необов'язково є негативним явищем. Певний ступінь конфлікту може бути необхідним для ефективного законодавчого процесу. Конфлікт може бути позитивним явищем, але лише тоді, коли існують механізми управління ним. Без них парламентський процес може виявитися в тупиковому і недієздатному стані [522, с. 18]. Здатність до вирішення внутрішніх конфліктів є особливо важливою для новоствореного законодавчого органу тому, що тупик і бездіяльність послабляють позицію законодавчого органу в політичному процесі. Законодавчі органи, які нездатні діяти ефективно, потрапляють під вплив інших інститутів.

Проведений аналіз засвідчує, що діяльність парламентських комітетів є об'єктом політологічного, а не лише правознавчого аналізу, адже вони впливають на розподіл влади. Одним з ефективних підходів при вивченні комітетів є неоінституціоналізм. Серед основних аспектів дослідження їх діяльності: функції комітетів, взаємодія з парламентом, партіями, виконавчою владою, внутрішні правила тощо. Наразі західною наукою розроблено моделі функціонування комітетів, які дозволяють розпочати політологічні дослідження комітетів українського парламенту. Надалі ці дослідження дадуть змогу розробити моделі, орієнтовані на вітчизняні реалії.

### **3.3. Представницький та комунікаційний потенціал виборчої системи**

Реформування системи виборів є важливим елементом розвитку політичної системи України. У вітчизняній науці є стійкі симпатії до пропорційної системи. Її адепти вважають, що у гетерогенному суспільстві «мажоритарний принцип порушуватиме адекватність представництва сегментних спільнот» [152, с. 140]. Але автор цієї думки суперечить собі, стверджуючи, що наслідком (негативним) «мажоритарки» є політизація розбіжностей між регіонами, «загострення політичного радикалізму внаслідок тактичних поступок кандидатів на користь радикально налаштованих соціальних груп» [152, с. 140-141]. Адже представництво соціальних груп це вже політизація. Отже, останню спрочиняє пропорційна система.

Теза про посилення радикалів за мажоритарної системи суперечить «законам Дюверже» та не підтверджується фактами. Саме з посиленням партійної складової зросли вага «Свободи», націоналістичні нотки в ідеології центристів. Це може бути пов'язане не з виборами за списками, а з тенденціями в суспільстві. Але це не стосується мажоритарної системи.

Насправді вибори не підтверджують тезу, що пропорційна система сприяє представництву соціальних груп. За Ю. Ключковським, в Україні «спостерігається кардинальне відхилення від «закону Дюверже»... При

формальному рості як кількості зареєстрованих партій, так і кількості партій, що беруть участь у виборах, спостерігається стійка тенденція до зменшення ефективної кількості партій (як виборчих, так і парламентських)» [135, с. 19].

На Конгресі МАПН у липні 2014 р. за участю одного з авторів цього матеріалу було зроблено доповідь на основі 8 опитувань народних депутатів України в період з кінця 1990-х рр. по 2013 р. У 6 з них депутати головним своїм завданням назвали представництво виборців, і лише у двох якраз в період дії пропорційної системи – ефективне законотворення [566].

За пропорційної системи меншини теж представлені. Партія регіонів (далі – ПР) проводила до парламенту представників угорців, румунів, Західної України. Списки їх опонентів включали кримських татар. Але представники меншин в цьому разі обмежені в захисті інтересів меншин, якщо останні суперечать інтересам сил, до яких вони входять. Навпаки, мажоритарна система дає змогу пройти представникам меншин, не обмеженим партійними путями, зокрема, у 2012 р. – членам проросійського «Союзу», закарпатського «Єдиного центру», проаграрної Народної партії.

Отже, як видно з оцінки Ю. Ключковського, самі адепти пропорційної системи не погоджуються з тим, що вона сприяє представництву соціальних груп, і висувають зовсім протилежний аргумент, що вона сприяє об'єднанню партій. З цим вони пов'язують стабілізацію політсистеми. У 2003 р. В. Погорілко очікував від пропорційної системи появу «організуючої сили у суспільстві та політсистемі, якою має стати правляча партія» [269, с. 39]. Ю. Ключковський свідченням переваг пропорційної системи називав такі, на його думку, стабільні структури як блоки «Наша Україна», БЮТ [135, с. 15].

Але централізація партій не є стабілізацією. Так, абсолютна перевага в Грузії пропрезидентської партії не убезпечило режим від краху у 2012 р. Ю. Ключковський поспішив, назвавши «Нашу Україну» та БЮТ стабільними. Рейтинг першої нині не перевищує статистичної похибки, та й «Батьківщина» втрачає популярність. Те саме сталося і з ПР. До речі, вивчаючи Веймарську республіку, Ф. Херменс дійшов висновку, що пропорційна система веде до

дестабілізації партійної та політичної системи [469]. На думку інших, тривалість урядів у «парламентсько-мажоритарних країнах» удвічі вище, ніж за пропорційного представництва» [298].

Прихильники пропорційної системи твердять, що мажоритарна система сприятлива для зловживань: «У масштабі округу ...легше застосувати адмінресурс чи відвертий підкуп виборців» [120, с. 40]. Дійсно, у 2002 р. та 2012 р. в одномандатних округах часто перемагали провладні сили. Але є низка нюансів. По-перше, це можна відслідкувати лише щодо часів, коли при владі знаходились прокучмівські сили або ПР. З об'єктивних причин немає даних щодо часів, коли владу мали «помаранчеві». По-друге, у 2012 р. в більшості регіонів члени ПР надавали перевагу самовисуванню. По-третє, адмінресурс не слід сприймати спрощено. Опоненти думки про полегшену його дію за мажоритарної системи вказують, що це «обман, оскільки немає нічого простішого для адмінресурсу, ніж сконцентруватися на партійних списках за багатомандатним загальнонаціональним округом» [39, с. 7].

Ще один аргумент стосувався впливу пропорційної системи на партії. На думку Ф. Барановського, «перехід до пропорційної системи ...стимулює розвиток внутрішньопартійної демократії» [15, с. 268]. Але нині, з огляду на хід реальних подій, його не висувають навіть адепти «пропорціоналки».

Звісно, прихильники пропорційної системи не можуть пройти повз її негативи в Україні. По-перше, вони говорять про неготовність до неї партій, низьку їх ефективність як репрезентантів суспільних інтересів [152, с. 142]. Але чому тоді вони виступають за пропорційну систему і не розкривають критерії «готовності». З іншого боку, цим вони нівелюють усталену та слушну думку, що сама виборча система впливає на партійну систему, а не лише навпаки.

По-друге, критикують український варіант пропорційної системи (закриті списки). На думку Г. Зеленько, його наслідки – зменшення зв'язків партій з виборцями, партійна корупція, ігнорування національних, релігійних тощо партій [121, с. 129-130]. Ще одне недолік вітчизняної пропорційної системи полягає у зниженні якості депутатського корпусу за рахунок людей, далеких від



законотворення. Отже, в Україні ця система не лише не забезпечує представництва соціальних груп, а й ефективного законотворення.

Але чому тоді учені виступають абстрактно за пропорційну систему, якщо її конкретний варіант гірший за мажоритарну або змішану? Це доводить, що не існує абстрактно гарних та поганих виборчих систем, що твердження про первинну демократичність «пропорціонок» некоректні.

Отже, вибір виборчої системи є питанням доцільності. Зауважимо, що мажоритарщики на певних етапах відіграли ключову роль у подоланні політичних криз. У 2004 р. їх підтримка Майдана забезпечила перемогу революції. Так само й прийняття парламентом Постанови від 20 лютого 2014 р. про засудження насильства, яка зупинила кровопролиття, змінила розклад сил та змусила владу домовлятися з опозицією, відбулось завдяки, по-перше, 35 з 43 позафракційних депутатів, по-друге, 35 членів фракції ПР, з яких 21 був одномандатником. Отже, «мажоритарщики» більш вільні від партійного примусу, більш чутливі до потреб виборців.

У постреволуційній ситуації розвиток країни забезпечать лише оновлення еліти, прихід до влади громадянського суспільства, що перемогло диктатуру і несе тягар війни, спровокованої елітами. Пропорційна система не сприяє оновленню. Це можливе за мажоритарної системи або, як мінімум, за збереження змішаної та суттєвої зміни регламенту виборів за списками.

Це не вигідне елітам при владі. Суспільство нині чітко не визначилось щодо виборчої системи. На початку серпня 41% громадян були за пропорційну систему з відкритими списками, 20% – за змішану, 13% – за мажоритарну [3]. Тому у еліт були відносно розв'язані руки. Теоретично вони зацікавлені у поверненні пропорційної системи, щоб за погіршення суспільної ситуації, вірогідності «третього» Майдану не допустити повторення подій, а саме невідконтрольності мажоритарщиків, особливо якщо вони представлятимуть колишню ПР. На заваді цьому було не лише те, що колишні та нинішні регіонали не підтримали це, а й суперечності у самих провладних силах. Ті, які пов'язані з президентською та виконавчою владою, надали перевагу тактичним

цілям, сподіваючись збільшити представництво у парламенті за рахунок одномандатних округів. Ті, хто не виключав, що після виборів опиниться в опозиції до Президента, розраховував на чергову зміну влади, для чого потрібні мажоритарщики та зміни до пропорційної складової.

Крім того, еліти не могли ігнорувати громадську думку. Вони не хочуть відкритих списків, але не можуть не враховувати непопулярність закритих. Тому у пояснювальній записці до законопроекту про вибори йшлося про те, що «мажоритарна система має і ряд переваг: тісний зв'язок між виборцями і народним депутатом, краща обізнаність депутата з проблема конкретного виборчого округу, вищий рівень контролю з боку виборців...» [290]. В проекті пропонували вибори на пропорційній основі, але за відкритими списками.

Суперечність інтересів не дала змоги внести зміни. Це зберегло й одномандатні округи, й закриті списки. Водночас партії, прагнучи поглинути енергію громадянського суспільства, вдалися до інкорпорування його лідерів до списків. Нині у списках усіх сил, які рвуться до влади, командири бойових підрозділів, а також журналісти, громадські діячі, які були в перших лавах Євромайдану. Вірогідно, вони боялись балотування в одномандатних округах та високих фінансових витрат. Але в будь-якому разі це їх помилка, оскільки зворотнім боком стане контроль над ними з боку еліт.

Це не гарантії того, що чергове загострення не відбудеться. Причини – суперечності між «майданними» партіями, воєнні дії. Але слід прогнозувати, що за спокійного сценарію партії спробують повернути пропорційну систему за варіантом, який існував до 2012 р., зокрема, з закритими списками.

Отже, більшість аргументів щодо «демократичності», «справедливості» пропорційної виборчої системи не відповідає реаліям. За умов кризового сценарію саме мажоритарна система гарантує непідконтрольні владі сегменти. В сучасній Україні вона дала б змогу оновити еліти та збільшити роль громадського суспільства, але хід подій робить все більш реальним збереження недемократичного варіанту виборів за закритими списками.

## **РОЗДІЛ 4. Формування та розвиток громадянського суспільства в Україні**

### **4.1. Взаємодія політичних сил як фактор формування національних політичних стратегій**

Аналізуючи перспективи подолання політичної кризи в Україні, глава представництва Євросоюзу Я. Томбінський у березні 2014 р. зазначив, що Україні бракує довгострокової політики і що влада має розробити макростратегії на десятки років, а не займатися мікромеджментом [364]. Отже, на думку європейської еліти, кризовий характер розвитку української державності пов'язаний з дефіцитом політичних стратегій. І хоча йшлося в першу чергу про зовнішньополітичну стратегію, цей дефіцит стосується й внутрішньої політики, економіки, регіонального розвитку, соціальної сфери. Таким чином, актуальною є проблема визначення стратегічного курсу розвитку України. Цей курс закріплюється в державних документах, але пропозиції до нього формулюються політичними силами та громадськістю, тому актуальним є формування політичних передумов розробки та реалізації держстратегій.

Питання стратегічного розвитку України та окремих сфер суспільного життя досліджували А. Гальчинський, В. Геєць, В. Горбатенко, В. Кремень, Ю. Левенець, М. Михальченко, Ф. Рудич та ін. Орієнтири регіонального розвитку вивчали І. Курас, Т. Татаренко, соціальної сфери – Е. Лібанова, держуправління – О. Дем'янчук, В. Ребкало, В. Тертичка, етнопонаціональної сфери – І. Кресіна, О. Майборода тощо. Окремі праці науковців (П. Мироненка, В. Сергєєва) присвячені політичним стратегіям як явищу.

Але характер розвитку української держави свідчить, що, попри суттєві наукові досягнення, проблема формування та реалізації національних стратегій залишається актуальною. Не можна сказати, що держава та політичні сили не займалися питаннями стратегічних орієнтирів розвитку України, але їх в цілому зосередженість на короткострокових цілях, різкі зміни курсу після чергових змін влади демонструють неефективність декларованих стратегій, відсутність умов для їх реалізації. Спочатку проаналізуємо деякі теоретичні аспекти політичної стратегії як явища для з'ясування тих елементів, які дали б змогу

оцінити процес її формування та реалізації. Стратегію визначають як загальний план діяльності на тривалий час, як оптимальний шлях досягнення довгострокових цілей. Згідно з «Політичною енциклопедією», це вираз основної мети колективного політичного актора [190, с. 692].

Важливим питанням є співвідношення між національною стратегією та політико-корпоративними інтересами. О. Дем'янчук вважає, що стратегічні плани мають бути «аполітичними», але визнає, що в реальності забезпечити це неможливо, оскільки їх суб'єкти є «людьми зі своїми власними поглядами, інтересами, цінностями тощо» [62, с. 16–17]. Як узгодити ці тези? Розглянемо це на прикладі іміджевого аспекту стратегії. Л. Славова вважає, що стратегія «працює на формування задуманого політиком іміджу» [334]. В. Сергєєв теж першим елементом концептуальної частини стратегії називає «Місію», «генеральну мету мегапроекту, яка ...забезпечує орієнтири для певних цілей» [330, с. 6]. Але коли йдеться про національну стратегію, то мається на увазі не партійний імідж, а імідж країни, який пропонує політична сила. Через його формування реалізуються й корпоративні політичні інтереси.

За умов політичного плюралізму національна стратегія, імідж країни не можуть відображати точку зору однієї політичної сили. Адже довготривалість стратегії означає не лише терміни реалізації, а й те, що вона є стійкою до невизначеності середовища [343], що стратегічні цілі зберігають актуальність при зміні політичної кон'юнктури. Отже, національні стратегії обов'язково передбачають консенсус серед політичних сил щодо політичних цінностей, щодо інституційного дизайну національного розвитку.

Консенсус має існувати й у суспільстві загалом. Тому звернемо увагу на розрізнення публічної та елітарної стратегій. На думку П. Мироненка, перша є «соціальним договором», який забезпечує узгодження позицій політичних сил та центрів прийняття рішень. Але вона недостатня, якщо забезпечує «мінімальну рівновагу». Тому вона має бути доповнена елітарною стратегією, спрямованою на: відтворення та розвиток національної ідентичності;

збереження територіальної цілісності держави; визначення стратегічних пріоритетів країни у світовому контексті [207, с. 12].

Тепер проаналізуємо становлення в роки незалежності політичної кон'юнктури формування національних стратегій. Вчені вважають, що на початку 1990-тих років у політиків було відсутнє чітке бачення стратегічних цілей розвитку [189]. З цим слід погодитись частково. Не можна говорити, що такого бачення не було взагалі. Адже були задекларовані розвиток демократії, політичного, ідеологічного плюралізму, множинність форм власності, дотримання свобод та прав громадян та національних меншин. Але ці орієнтири були загальними, вони торкались скоріше цінностей, а не інститутів. Натомість з питань форми правління, регіонального управління, зовнішньої політики, українізації точились гострі суперечки. Та й ті цінності, навколо яких склався консенсус більшості політичних сил, не були вкорінені у суспільстві. Не дивно, що Прем'єр-міністр запитував парламент: «Скажіть мені, яке суспільство ми збираємось будувати, і я буду його будувати» [181]. Причина цього полягала в атомізації суспільства та політикуму, а також стрімкій радикалізації суспільних настроїв за умов економічної кризи. Говорити про ефективні національні стратегії було рано.

Передумови для цього стали складатися лише після президентських виборів 1994 р., формулювання програми реформ, прийняття Конституції та низки ключових законів. Цілісної стратегії не було й тоді, але орієнтири реформ були визначені чіткіше та прив'язувались до інституційної структури. Це стало можливим завдяки контролю, який Президент поступово встановив над бюрократією, та підтримці його більшістю парламенту.

Початком же безпосередньої роботи над стратегічним курсом став 1998 р. Як зазначають експерти, «раціональна організація державних інститутів створює умови, за яких суспільство отримує можливість покращувати ...державну політику, розвиватися. Саме тому реформа інституційної організації держави та територіального самоврядування є найважливішим ключем до реалізації Стратегії модернізації» [344]. Послання Президента України до

Верховної Ради 1998 р. містило тезу про те, що перехідний період добігає кінця, що необхідний перехід від неоліберальних до інституційних реформ [250, с. 8], які мають бути спрямовані на визначення пріоритетів розвитку, підвищення управлінського впливу. Вибори 1999 р. зафіксували перемогу реформаторів над силами реваншу, отже, відкрили шлях формуванню національних стратегій. З'являється низка таких документів – переважно у формі послань Президента [277; 276], його указів тощо.

Отже, зростання ролі політичного стратегування пов'язане з переходом до інституційних реформ. Його передумови – закріплення нової економічної структури, поступове формування нової соціальної структури, політична перемога реформаторів, зміцнення системи держуправління, тобто закріплення нових політичних інститутів. Це дає змогу перейти до їх вдосконалення для забезпечення подальшого розвитку. У 2002 р. А. Гальчинський, В. Геєць та ін. зауважували, що «найближчі два-три роки й наступне десятиріччя мають стати визначальним етапом практичної реалізації низки завдань. Це ...вироблення довгострокової стратегії, яка має забезпечити міцні підвалини утвердження України як високорозвиненої, соціальної за своєю суттю, демократичної держави, ...країни з конкурентоспроможною економікою» [43, с. 91].

Але постала проблема суб'єкта розробки та реалізації національних стратегій. Мотором неоліберальних реформ був Президент. Осягнути інституційні реформи один державний чинник не в змозі. Вони неможливі без того, щоб соціальні групи ставили завдання владі та контролювали їх виконання. Тому умовами реформ були «формування стійкої парламентської більшості, здатної забезпечувати ефективну законотворчу діяльність у взаємодії з урядом», «максимальне представництво інтересів соціальних груп та регіонів», «стимулювання громадянського суспільства» [275]. Ще у 1999 р. Президент ініціював впровадження елементів парламентсько-президентської республіки. Важливе місце відводилось партіям, які мали представляти соціальні групи, формувати пропозиції до стратегічного курсу.

Але ситуація тут була складною. Роль партій зростала, але перетворення їх на представників широких соціальних груп відбувалось повільно. Партії характеризувалися «відсутністю сталого електорату..., виразного ідеологічного обличчя та організаційної згуртованості», в них діяли «тенденції до авторитаризму». Більшість партій були «незалежними від суспільства інституціями, все призначення яких полягає у забезпеченні доступу до влади їхніх лідерів» [275]. Схоже було властивим й громадським організаціям, які виникали «не внаслідок ...самоорганізації населення, а з ініціативи та під “патронатом” окремих осіб, котрі переслідують насамперед власні цілі» [275]. Відтак партії та громадські організації зосереджувалися не на розробці пропозицій до національної стратегії, а на короткострокових питаннях доступу до влади, на міжпартійних конфліктах.

Це вплинуло на суперечливе ставлення до політичної реформи. Формування «відповідального уряду» на основі парламентської більшості та створення уряду самим парламентом Президент України у 1999–2002 рр. не вважав синонімами, натомість виступав за впровадження окремих елементів парламентсько-президентської республіки зі збереженням впливу Президента на виконавчу владу як запоруки стабільності та модернізації. Саме його контроль й сприяв появі тоді низки документів стратегічного характеру.

Але розвиток реформи пішов по-іншому. Незважаючи на якість політичних сил, у 2004 – 2006 рр. відбувся перехід до парламентсько-президентської республіки. У 2005–2009 рр. розвиткові України були властиві: відсутність довгострокової та стійкої взаємодії між інститутами влади, елітою, її угрупованнями та інститутами громадянського суспільства; відчуження громадян від політики влади; надмірна концентрація влади й ресурсів у руках еліти; гостре протистояння угруповань еліти як наслідок її неоднорідності; конфронтація національних та регіональних еліт; відсутність реальної диференціації політичних функцій серед інститутів влади; недостатній розвиток громадянського суспільства тощо [24, с. 79].

Не можна сказати, що у цей період влада не ухвалювала стратегічних рішень. Так, у 2006 р. Президент у Посланні до Верховної Ради назвав 7 стратегічних програм – з реформування судової системи та правоохоронних органів, боротьби з корупцією та реформування органів влади, з охорони здоров'я, освіти, відродження села, розвитку високих технологій, підвищення енергоефективності. Уряди в свою чергу ухвалювали стратегії та концепції держпрограм: регіонального розвитку, пенсійної реформи, реформи податкової системи, системи соціальних послуг, створення інноваційної інфраструктури тощо. Але реалізація цих стратегій гальмувалась. Деякі були декларативними та нездатними змінити якість суспільного розвитку. Спроби реалізувати інші припинялись після чергової зміни уряду або через протидію політичних опонентів. Тому наявність великої кількості стратегій розвитку, десятків програм, концепцій не гарантувала системного здійснення реформ, а кожен новий уряд опинявся перед необхідністю докорінного реформування [189].

Отже, конфлікт політичних сил вів до частих інституційних змін, а це нівелювало стратегічну лінію. На думку О. Дем'янчука, коли змінюється склад акторів, причетних до вироблення політичних та управлінських рішень, нові актори, прагнучи задовольнити особисті інтереси, вносять пропозиції, спрямовані на перерозподіл ресурсів, а це неможливо зробити без значних, часом радикальних змін публічних політик [62, с. 23]. За цих умов політичне стратегування ускладнюється, адже радикальні інституційні зміни загрожують стабільності, ведуть до непередбачуваних наслідків.

У цей період до формування національних стратегій долучились й громадські структури. Так, Інститут відкритого суспільства, Центр політико-правових реформ, Центр досліджень «Пента», Школа політичної аналітики та інші розробили Громадську стратегію розвитку України. Автори вказували, що, хоча «органи державної влади і запропонували суспільству ряд концептуальних документів, але ...непрозорість влади, корупція, несвобода засобів масової інформації, проблемність доступу громадян до інформації не дозволяють стверджувати, що країна знаходиться на шляху сталого демократичного



розвитку, і, відповідно, потенційної реалізації таких стратегій» [344]. Нездатність влади дослухатись до громадськості та науковців пояснювалась політичною нестабільністю і тим, що Україна де-факто була «не зовсім» демократичною, правовою і соціальною державою. «Це була держава авторитарно спрямована..., що й привело до ...політичного протистояння, і навіть конфлікту між державою і суспільством, між владою і народом» [199]. Залучити громадськість до розробки стратегій означало вести публічну дискусію та взяти відповідальність за реалізацію пропозицій.

Здавалося б, ситуація змінилася після президентських виборів 2010 р., внаслідок подолання конфліктів між вищими органами влади, домінування однієї партії у більшості органів влади, що мало позитивно вплинути на процес розробки та реалізації стратегічного курсу. Дійсно, у найближчі роки були ухвалені важливі стратегічні документи: Програма реформ, стратегія модернізації, стратегічні напрями регіональної політики, антикорупційна стратегія, стратегія кадрової політики тощо. Інституційні реформи прискорилися, були ухвалені Податковий, Митний, інші кодекси, почато реформу адмінпослуг та впровадження програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів. Було запроваджено систему національних проектів. Готувалася регіональна реформа. Документи програмового характеру ухвалював й уряд. Змістовно багато цих документів ґрунтувалося на імплементації європейських стандартів у національне законодавство.

Отже, формально роль стратегічного програмування розвитку країни зростає. Але насправді ситуація була далекою від цього. Свідчення цьому – низький рівень виконання програми реформ, невідповідність адміністративних рішень задекларованим пріоритетам тощо. Недофінансовувались національні проекти, а також будівельні програми, сфера енергоефективності, які уряд визнав пріоритетними. Попри декларування курсу на активізацію місцевого самоврядування, збільшення фінансової спроможності регіонів, казначейство блокувало рахунки регіонів. Ще у 2010 р. заявили, що наступний рік буде роком реформи регіональної влади. Схожі заяви лунали й далі, але реформа не

була здійснена. Впровадження Податкового кодексу не усунуло шкідливого з точки зору стратегії національного розвитку явища примусової сплати податків наперед.

Ці факти свідчать, що національне стратегування у цей час часто зупинялось на декларативному рівні та не доповнювалось заходами щодо впровадження стратегічних декларацій. Отже, не спрацьовував механізм реалізації стратегій. Президент скаржився на спротив бюрократії реформам. Справжні причини полягали, з одного боку, у збереженні номенклатурно-кланового плюралізму влади, завдяки чому конфлікти між органами влади були не усунуті, а лише переміщені з вищого рівня керівництва на рівень відносин між окремими центральними органами влади, між ними та регіональними владами. З іншого боку, на заваді реалізації політичних стратегій, декларативно спрямованих на демократизацію політичної системи, стали авторитарні тенденції правлячої еліти. За наявної в Україні соціально-політичної структури авторитарні методи управління, на відміну від деяких інших країн, не могли привести навіть до тимчасового успіху.

Враховуючи вищесказане, слід зробити такі висновки.

Розробка та реалізація національної стратегії вимагає елітного та суспільного консенсусу щодо ключових орієнтирів розвитку та інституційного його дизайну.

Проблема розробки та реалізації стратегічного курсу актуалізується в період переходу від неоліберальних до інституційних реформ.

Гостра конфліктність політичних відносин веде до радикальних інституційних змін та, як наслідок, до нівелювання ролі стратегічного планування, зменшення шансів на реалізацію національних стратегій.

За умов політичного плюралізму авторитарні методи управління неефективні з точки зору реалізації стратегії. В Україні ефективна національна стратегія має спрямовуватися на розвиток демократії, громадського самоврядування, використання позитивного потенціалу розмаїття суспільних цінностей та політичних орієнтацій населення регіонів.

Запровадження довгострокових стратегій в Україні залежить від налагодження діалогу між центристськими силами, між елітами та громадськістю, зокрема у міжрегіональному контексті. Криза, яка розгорнулася з 2013 р., та радикалізація суспільних настроїв суттєво ускладнили реалізацію цього завдання.

#### **4.2. Євромайдан: аналіз інституційних чинників**

Гострий соціально-політичний конфлікт в Україні 2013–2014 рр., який отримав назву «Євромайдану», став одним з найважливіших процесів у світі. Він ще продовжується. Але певний його етап, в ході якого відбулася зміна влади, закінчився, що дає змогу здійснювати аналіз, який дозволить не лише зрозуміти, що відбулось в Україні, а й прогнозувати події, робити висновки щодо закономірностей протестів, які останнім часом відбувалися в багатьох країнах – на Арабському Сході, в Туреччині, Боснії та Герцеговині тощо.

Окремі аспекти Євромайдану вивчали політтехнологи, громадські лідери, журналісти. Міжнародні його аспекти аналізували на V Конгресі політологів у березні 2014 р., внутрішньополітичні – на науково-практичній конференції «Політика і духовність в умовах глобальних викликів» у квітні.

Але наукові дослідження Євромайдану лише починаються, що дає простір для різних теоретичних підходів. Серед цих чинників – дизайн політичної та партійної системи, судової влади, громадянське суспільство. Увагу приділено й порівнянню Євромайдану та Майдану 2004 р. Автор майже не торкається питань регіональної політики, які важливі при вивченні Євромайдану, але будуть предметом окремого дослідження.

Наразі зростає популярність неоінституціоналізму у вітчизняних політичній науці. Неоінституціоналісти вивчали й політичні конфлікти, зокрема в поставторитарних суспільствах. Зрілі, розвинені інституції спрямовують конфлікти. Але невизначеність, дефіцит інформації, слабкість держави збільшують вірогідність насильницьких конфліктів [538]. Незрілість інституцій

викликає конфронтацію, оскільки вони не дають усім групам змогу відстоювати інтереси в рамках існуючих інституцій. Б. Позен [535] доводить, що в разі колапсу держави та стану анархії групи бояться за своє виживання, відтак відбувається мобілізація та з'являється можливість для використання зброї проти урядових сил. Тому необхідні зміни правил, щоб зробити їх більш інклюзивними.

Хоча Євромайдан виник на тлі невідпущання Угоди про асоціацію України з ЄС, він перетворився на явище внутрішньої політики. Серед його причин – низький рівень добробуту населення, прірва між елітами та більшістю громадян, відчуження останніх від прийняття рішень, тиск влади на форми самодіяльності, корупція тощо.

Усе це було й причиною Майдану 2004 р. Помаранчева революція не впоралась з розв'язанням цих проблем. Суть політичної системи залишилась незмінною. Відсутність ефективної системи стримувань і противаг робила можливим зворотнє сповзання України до авторитаризму [576]. Але в «помаранчевий» період ці явища не викликали великих заворушень, оскільки політична система зберігала якість «змагального авторитаризму» [485].

У 2010–2013 рр. ці проблеми загострились. Оголосивши курс на модернізацію, Президент здійснив низку реформ, зокрема форми державного правління. Конституційний Суд відновив чинність редакції Конституції 1996 р., яка передбачала президентсько-парламентську республіку [312]. Збільшилися повноваження Президента. Останній реформував урядове управління та систему центральних органів виконавчої влади [382]. Хоча реформи обґрунтовувались невдоволенням громадянами недієздатністю влади в «помаранчевий» період, навряд чи здійснені кроки були спрямовані на демократизацію. Ситуація відрізнялась від 2004 р. Тоді конфігурація влади були багатопартійною, натомість у 2010–2013 рр. Партія регіонів (далі – ПР) повністю домінувала, а на саму її майже монопольний вплив мав Президент. Так само як і на силові структури. Парламент без вагань ухвалював рішення, які диктував Президент. Опозиція не мала шансів провести свої проекти. Було

зміцнено контроль Президента над урядом. Нова влада зберегла «номенклатурно-клановий плюралізм», але він перемістився з рівня багатопартійності на рівень самої ПР. Подальший тренд був засвідчений у грудні 2012 р., коли скоротилося коло угруповань, які впливали на діяльність уряду.

Ще одна реформа – виборча. Пропорційну систему з закритими списками справедливо критикували за те, що вона усувала неелітні групи від впливу. В опозиції ПР виступала за відкриті списки, але після приходу В. Януковича до влади обрали курс на повернення мажоритарної системи. Спочатку було повернено змішану систему виборів до парламенту та місцевих рад, причому у пропорційній складовій зберегли закриті списки. Наявність мажоритарної складової вкупі з використанням адміністративного ресурсу дало ПР змогу домінувати у більшості органів, які обиралися. Крім того, влада скасувала участь у виборах блоків, що ослаблювало опозицію. Цю систему після її апробації у вересні 2010 р. на виборах до місцевих рад було впроваджено на парламентських виборах 2012 р. З 220 депутатів, обраних в одномандатних округах, 123 представляли ПР [307], в той час як на виборах за списками вона отримала 30% голосів.

Ще одним кроком щодо формування інституційного дизайну влади стала судова реформа [102]. Верховна Рада України була усунута від призначення суддів, було встановлено контроль Президента над судовою системою. Його складовими були контроль над органами, які ухвалювали кадрові рішення (Вища рада юстиції та Вища кваліфікаційна комісія суддів), ускладнення системи суддівського самоврядування з непропорційним представництвом судів різних юрисдикцій, фактичне призначення делегатів в органи самоврядування, залежність суддів від голів судів, а останніх – від політичної влади тощо [346]. Це призвело до зниження довіри громадян до судів. За даними «Демократичних ініціатив», у 2013 р. їм довіряли 19% громадян, не довіряли – 73% [346].

Судова система й раніше була підконтрольна політичним угрупованням, але цей контроль був плюралістичним, його здійснювали різні партії, зокрема опозиційні. Безстрокові призначення суддів здійснював парламент, а це давало опозиції шанс проводити представників на посади. Хоча Президент В. Ющенко теж зловживав владою у цій сфері, він не був монопольним її контролером. В ході реформи В. Януковича контроль над судовою системою було встановлено з боку лише двох угруповань з оточення Президента, які очолювали А. Портнов та С. Ківалов.

Тенденції розвитку в період Помаранчевого майдану та Євромайдану схожі. В обох випадках політична структура влади була плюралістичною. Але, якщо у 2004 р. плюралістичність ґрунтувалась на багатопартійності, то у 2013 р. – на плюралізмі угруповань правлячої партії. Крім того, Л. Кучма, хоча й підтримував угруповання, які формували уряд та критикував опозицію, все ж намагався зберегти імідж нейтрального арбітра. В. Янукович відійшов від цього і вибудовував відносини з ПР на адміністративно-командній основі. Це пояснює більшу жорсткість, з якою влада у 2013–2014 рр. відстоювала позиції. Але й це не убезпечило її від розколів.

Напередодні Євромайдану влада складалася, як мінімум, з 4 найвпливовіших (Сім'я, групи Ахметова [168], Фірташа [215], Ключова [407]) та 10-15 менш впливових груп. Однією з тенденцій домайданного періоду було зростання влади Сім'ї за рахунок інших груп.

Криза висвітлила лінії розколів у ПР. Деякі групи пропонували компромісну лінію щодо протестувальників. Заяви проти насильства робили група System Capital Management [23] (власник – Р. Ахметов) та Федерація роботодавців (голова – Д. Фірташ) [393]. Відкрито проти уряду виступив С. Тигіпко. Коли у парламенті постало питання про скасування репресивних законів, які обмежували право на протестні дії, багато угруповань у ПР були готові підтримати проект опозиції.

Проте президентські структури не дослуховувались до інших груп. Президент особисто приїжджав до парламенту та тиснув на депутатів,

внаслідок чого вони проголосували не за опозиційний, а за той проект скасування законів від 16 січня, який влаштовував В. Януковича. Не дивно, що, коли внаслідок тиску опозиції влада у лютому захиталась, групи в ПР стали відмовляти Президенту в підтримці. Завдяки голосам депутатів ПР опозиції вдалося 21–22 лютого проголосувати рішення, які призвели до зміни влади, зокрема усунування В. Януковича з посади Президента [1].

Водночас з послабленням позицій Президента з-під його контролю стали виходити групи, які, навпаки, були налаштовані на жорсткішу лінію щодо Євромайдану. У грудні 2013 р. В. Небоженко відзначав, що серед провладних сил, в першу чергу у силових структурах, формується «фашистська структура», яка орієнтована на силові сценарії та дії якої не співпадають з намірами Президента та керівництва ПР й не контролюються ними [403]. В першу чергу це стосувалось підрозділу міліції «Беркут», який захищав урядовий квартал. Остаточний його вихід з-під контролю відбувся вже після зміни влади та ропуску «Беркута» новим главою МВС. Після цього регіональні загони колишнього «Беркута» взяли участь у кримських подіях на боці сепаратистів та у захопленні будівель у Донецьку, Луганську тощо.

Скорочувався вплив Президента України й на регіональні угруповання та адміністративні структури. Так, це стосувалось керівництва Харківської обласної державної адміністрації, яке ініціювало скликання Конгресу депутатів Південно-Східної України та створення Українського фронту [306]. Отже, місцеві угруповання здійснювали дії, які ще більше розхитували владу Президента. Про вихід з ПР оголосили мери Києва, Чернігова тощо.

«Офіційна» опозиція напередодні Євромайдану теж складалася з багатьох груп. Вона включала партії, які були представлені в парламенті – «Батьківщину», УДАР, «Свободу», та деякі групи, які не були там представлені або мали лише окремих представників. Зокрема, йдеться про групу П. Порошенка. Вони значно відрізнялися за ідеологією. Так, УДАР не сприймав радикальної та націоналістичної риторики «Свободи».

Під час Помаранчевої революції опозиція теж була різнорідною. Але вона була більш консолідованою навколо проблеми обрання В. Ющенка Президентом України. Ідеологічні, міжособистісні та інші суперечності не стали перешкодою до координації дій. Крім того, в опозиції радикальні угруповання не мали впливу. Єдина серйозна розбіжність спостерігалася з питання про внесення змін до Конституції, які передбачали перехід до парламентсько-президентської республіки і стали найважливішою частиною політичного компромісу. Але питома вага в опозиції «Нашої України» (до її фракції входили понад 100 депутатів, тоді як до БЮТ – лише 21) вирішив питання підтримки проекту змін.

У 2013 р. опозиція була менш консолідованою. Діяльність її структур слабо координувалася. Діяв Штаб національного опору, куди входили лідери опозиції, але він не завжди контролював ситуацію. Прикладом було знесення пам'ятника Леніну в Києві. Його провайдерами були члени «Свободи». Їх дії не координувалися з іншими партіями і були негативно оцінені частиною прихильників Євромайдана [272].

Члени «Свободи» проявляли найбільшу активність у 2013 р. Вони ініціювали не лише знесення пам'ятника, а й захоплення столичної мерії тощо. «Свобода» була співорганізатором охорони Євромайдану. Це обумовлювало її велику роль в акціях, яка не корелювала з рівнем електоральної підтримки.

Отже, менша консолідованість опозиції під час Євромайдану обумовлювалась більшими, ніж в 2004 р., ідеологічними розходженнями, помітною роллю радикальних угруповань. Спостерігачі часто відзначали пасивність опозиційних лідерів та пояснювали це тим, що кожен чекав на помилку іншого, щоб підвищити шанси в президентській гонці 2015 р. [388].

Провідна роль груп громадянського суспільства – ключова відмінність Євромайдану. У 2004 р. громадські організації були менш активними. Не можна сказати, що вони не діяли. Але громадянське суспільство не було таким організованим. Громадські лідери діяли переважно через партії.



У 2013 р. ситуація була іншою. В перші дні Євромайдан і опозиція взагалі діяли як незалежні структури. За даними Київського міжнародного інституту соціології, понад 90% учасників акцій вийшли не за закликом партій, а за власними переконаннями [81]. Люди збиралися не під партійними, а під національними прапорами. І хоча надалі партії та громадські організації виробили форми співробітництва, останні, на відміну від 2004 р., часто позиціонували окремо від інституціоналізованих політиків, мали цілі, які не співпадали з цілями опозиції. Групи громадянського суспільства бажали зміни не лише осіб у владі, а й принципів взаємодії влади та суспільства.

Причини зміни відносин між опозицією та громадянським суспільством полягали у зростанні критичного ставлення населення не лише до влади, а й до політичних еліт в цілому. За даними Інституту соціології, в липні 2013 р. довіра до Президента знизилась до 10,9% (30,8% у 2010 р.), до парламенту – 4,6% (відповідно 14,2%), до уряду – 8,1% (19,6%), до місцевої влади – 13,8% (17,9%), до партій – 6,6%, до профспілок – 15%. Навіть ЗМІ мали невтішні результати. Їм довіряли близько 40% громадян, проте цілком – лише 3,3% [167].

Все це створило передумови для зламу у свідомості громадян. О. Покальчук розцінив події листопада–грудня 2013 р. як прояв двох пов'язаних трансформацій. Перша – «чітка диференціація понять «партійне» і «політичне», які довгий час сприймалися як одне ціле». Друга – «налагодження ...інтерактивних зв'язків між громадськими групами. Не за партійною ознакою, а за ознакою звичайного життєвого функціонування» [58].

Але «звільнення» населення від «диктату партій» мало ще один наслідок. В. Небоженко відзначав, що у суспільстві, з одного боку, сильні настрої апатії, невпевненості, з іншого – в соціологічних дослідженнях люди вибирають найрадикальніші відповіді. І це характерно для всіх регіонів» [403].

Отже, ще одним трендом розвитку громадянського суспільства була його радикалізація. На думку В. Кочевенка, вона системно наростала після Помаранчевої революції, коли після нових очікувань прийшло розчарування. Після приходу до влади В. Януковича ситуація погіршилася. В. Кочевенко

оцінював «базу радикалізму» в Україні в 10-12%, в той час як в «нормальній» ситуації вона становить близько 3-4% [157].

«Офіційна» опозиція не одразу зрозуміла цієї відмінності 2013 р. Активності радикальних організацій лише сприяли спроби опозиції тиснути на поміркованих лідерів громадянського суспільства. Так, коли у грудні 2013 р. було створене Всеукраїнське об'єднання «Майдан», політичні партії домоглися проведення до його керівництва своїх представників, натомість громадські лідери опинилися у меншості [82], внаслідок чого діяльність організації була фактично паралізована.

Натомість активність проявляли радикальні організації, зокрема, Автомайдан, «Спільна справа» та особливо «Правий сектор». «Спільна справа» займалась захопленням будівель міністерств юстиції, агрополітики тощо. Парасольковий рух «Правий сектор» включав партії та організації, які мали переважну підтримку в Західній Україні, зокрема, Соціал-національну асамблею, УНА–УНСО, «Братство» тощо. Їх ідеологією є український націоналізм зразка С. Бандери. Вони були противниками євроінтеграції, але взяли участь у антивладних акціях, були ключовими учасниками збройного спротиву на площі Грушевського.

Картина пробудження громадянського суспільства була б неповною, якщо не згадати ще один аспект. Це пробудження торкнулось населення усіх регіонів, яке було не задоволене діяльністю влади. Інша справа, що погляди на те, які зміни мають відбутися, розрізнялися. Тому, коли внаслідок діяльності громадських організацій переважно з західних та центральних регіонів влада в центрі змінилась, це викликало опір громадськості, в усякому разі певної її частини, на Сході та Півдні, яка, не без зовнішнього впливу, стала вимагати перетворення України на федерацію, зміни мовного режиму тощо. В своїх діях вона значною мірою копіювала дії громадськості інших регіонів в період боротьби проти попереднього режиму. Але розкривати далі ці тези автор має намір в окремому дослідженні ролі регіональних процесів як чинника Євромайдану.

Отже, хоча приводом для Євромайдану стало рішення про непідписання Угоди про асоціацію України з ЄС, ключовими для його розвитку, ескалації конфлікту були й внутрішньополітичні чинники, насамперед урядова політика в попередні роки. В ході реформування політичної системи, судової влади поле дії «змагального авторитаризму» звузилось. Опозиція була максимально позбавлена впливу на рішення державної влади. «Номенклатурно-клановий плюралізм» зберігся у вигляді плюралістичності угруповань правлячої партії, але мав тенденцію до подальшого звуження на користь кланів, наближених до Президента України. Але саме збереження на певному етапі такого плюралізму врешті розколело провладні сили та змінило баланс сил на користь протестувальників.

Ключова риса Євромайдану – самостійна участь в конфлікті громадянського суспільства. Специфікою пробудження громадянського суспільства стала радикалізація суспільних настроїв. Вона охопила як ті спільноти, які на певному етапі були здатні підтримати опозицію, так і тих, хто не був готовий до цього за будь-яких умов. Тому пробудження громадянського суспільства в низці регіонів спричинило посилення сепаратистського руху. Відтак перспективним напрямом вивчення Євромайдану є регіональні дослідження.

#### **4.3. Особливості пробудження громадянського суспільства на Сході України у контексті сучасної кризи**

На південному сході України нині вирішується доля не лише України, а й системи міжнародних відносин. За словами О. Турчинова, боротьба з сепаратистами ускладнюється тим, що їх підтримують місцеві мешканці. Тому актуальною проблемою є аналіз громадянського суспільства на сході та півдні України.

Існують різні оцінки сучасних подій на південному сході. Поширена версія, що антиурядові сили є сепаратистами, не відображають позицію

більшості населення, фінансуються ззовні. Але є й інша версія. На думку В. Пироженка, через неспроможність місцевої влади організувати спротив заколоту та присікти розпорядження київського угруповання, громадянське суспільство методом народовладдя намагається повернути конституційну законність» [264]. Генсек ОБСЄ Л. Заньєр вважає, що причиною ситуації на сході України є те, що «інклюзивного діалогу з боку нового уряду немає» [115].

Громадянському суспільству присвячено значну кількість праць (О. Бабкіна, В. Горбатенко, А. Колодій, І. Кресіна, Ф. Рудич, Г. Щедрова, ін.). Але праць про його особливості на сході та півдні мало. Мета статті – проаналізувати характер активності громадянського суспільства на півдні та сході України в контексті сучасної кризи.

Тривалий час в науці поширеною була думка А. де Токвіля про розмежування держави та громадянського суспільства, про те, що останнє не включає політичні асоціації [362]. Але останнім часом, за К. Гелбрейтом, соціальний контроль все більше зосереджується в політиці [66, с. 137], з іншого боку – відбувається демократизація політики, організації прагнуть набути таких повноважень, як і органи влади [66, с. 30]. Це призводить до того, що громадянське суспільство політизується [66, с. 125–127]. Як пише Ф. Хайек, поділ влади, поділ на публічне і приватне право тощо, метою яких було запобігти свавіллю, підмінени контролем над державою з боку суспільства, при цьому спотворюється принцип законності [394, с. 152].

Це змінює оцінки ролі громадянського суспільства. Вчені визнають, що його структури можуть використовуватися в недемократичних цілях, зокрема тоді, коли політичні інститути нелегітимні [431, с. 420]. Це значною мірою стосується сходу України, де третій сектор розвивається як «допоміжне щодо політичних сил або державних інституцій» [9]. Щоб запобігти цьому, держава має «вимагати поступок від впливових груп», «забезпечувати стабільність», «узгоджувати інтереси» [296]. Це змушує визначити демократію не як правління більшості, а як захист меншості. Україна непослідовно реалізовувала

ці принципи. На перешкоді розвитку громадянському суспільству в ній – політичний популізм та монополізація влади [21].

Антиурядові протести є наслідком активізації існуючих та створення нових організацій. Автор вже аналізував їх спектр на сході. Тому обмежимося новими даними та тими, що стосуються інших областей.

Рух «Південний схід» охоплює кілька областей. Створений на березневому мітингу в Харкові, що висунув вимоги ліквідації націонал-олігархічної системи, союзу з РФ та Білоруссю, федералізації, відродження інтелектуального та індустріального потенціалу Південного сходу тощо. Пізніше центр руху перемістився до Донбасу. Остаточні його вимоги сформулювала Координаційна рада 16 квітня. Їх метою О. Царьов назвав утвердження держави, де людина відчувала б себе не другосортною, з неправильною мовою або історією, а повноцінним громадянином [400]. Рух включає до 30 організацій, зокрема на Донеччині Народное ополчение Донбасса (М. Чумаченко, М. Руденко, С. Циплаков), «Донецьку республіку» (А. Пургін; створена у 2005 р.), Народно-освободительное движение, яке називає Партію регіонів «східними бандерівцями» тощо. У русі є кілька течій («стрілковські», «горлівські» тощо), які конкурують між собою за владу.

Основна сила Луганщини – Армія Південного Сходу (АПС) на чолі з колишнім главою Луганської народної республіки (ЛНР) В. Болотовим (на початку травня – кілька тисяч чол.). 10 квітня висунула вимогу до облради проголосити ЛНР та референдум про входження до України чи РФ. 26 квітня вимагала від Києва референдуму, надання російській мові статусу державної, амністії, скасування підвищення комунальних тарифів. Впливовою є «Луганская гвардия», створена кілька років тому. Її цілі – захист російської мови, єдність слов'ян, участь у Митному союзі. Нині її очолює депутат облради А. Клінчаєв. За даними ЗМІ, її спрямовує один депутат ВРУ, але він це заперечує. На думку Євромайдану, з деякими силами Луганщини можна вести діалог, але цьому заважають вказаний депутат та КПУ [308].

На Харківщині до «Південного сходу» входять Громадянський форум (Ю. Апухтін), «Слобожанщина» тощо. Але не всі вони координували дії з керівництвом руху, зокрема при виборі В. Варшавського «народним губернатором». «Восточный Блок «Украина» висуває вимоги дотримання права громадян говорити та писати, вчити дітей рідної мови, нормалізувати зв'язки з РФ, збільшити товарообіг з Митним союзом, розвивати зв'язки з ЄС, збільшити інвестпривабливість, впровадити вільний обіг рубля тощо. Після арешту лідера В. Логінова активної діяльності не вів.

Помітну роль на Одещині відіграють структури Антимайдану. В області завжди діяли багато організацій – православних, молодіжних тощо. Глава Співки православних громадян В. Кауров оголосив себе президентом Одеської народної республіки (ОНР). Антимайдан негативно поставився до цього. Активні «Народная альтернатива», «Колокол», головою яких є лідер спроб захопити облраду А. Давідченко. «Партизаны Одессы» здійснили вибух на блокпосту в районі ринку «Сьомий кілометр».

Організація «Славянская гвардия» в Запоріжжі виступає за єдність України з Росією. Входить до «Південно-Східного фронту».

Громадянське суспільство включає й інші місцеві організації та осередки українських та закордонних організацій. Серед них й проурядові, зокрема, Координаційний комітет патріотичних сил Донбасу, «Громадський сектор» (Луганськ), «Народное ополчение» (Миколаїв) тощо. В низці міст створено проукраїнські дружини.

Наведемо характеристики лідерів протесту. «Губернатор» Донеччини П. Губарєв очолював фірму з новорічних свят, був членом ПСПУ, депутатом Куйбишевської райради Донецька. На президентських виборах 2010 р. був довіреною особою С. Тигіпка. Голова уряду Донецької народної республіки (ДНР) до референдуму 11 травня, а нині голова Верховної Ради ДНР Д. Пушилін – випускник Донбаської академії будівництва та архітектури, очільник підрозділу піраміди МММ. «Мер» Слов'янська В. Пономарьов служив в армії, займався бізнесом (швейним). Керівник силових структур Слов'янська

та ДНР І. Гіркін – громадянин РФ, був добровольцем в Придністров'ї, Боснії, Криму.

Членом ПСПУ був й экс-лідер «Луганской гвардії» О. Харитонов. В. Болотов очолює раду ветеранів Повітряно-десантних військ. Одним з лідерів «Луганской гвардії» є поет О. Мозговий, але він конфліктує зі штабом «Південного сходу».

В. Варшавський – в минулому власник СТО. Підприємцем є ще один «губернатор» Харківщини І. Масалов. Він очолював фінансову піраміду «Саламандра», агенцію з ритуальних послуг, а нині – фронт «Честь и достоинство», член «Українського вибору». Ю. Апухтін – кандидат наук, працював в КБ ім. Морозова, був депутатом облради, з 1995 р. керував брокерами на фондовому ринку, з 2009 р. – глава організації «Великая Русь».

А. Давідченко – випускник істфаку Одеського університету, створив організацію «Колокол», організатор низки маршів. В. Кауров, крім Спілки православних громадян, очолює організацію «Единое отечество», однойменний портал та газету «Православный телеграф». Займався бізнесом («Интеродекс»). Теж був членом ПСПУ.

Деякі експерти вважають, що акції на сході та півдні були малочисельними. Це не так. На Донеччині з початку березня по 4 квітня у 200 акціях взяли участь 130 тис. чол. 27 лютого на мітинг в Одесі вийшли 5 тис. чол., 16 березня на марш – 30 тис. В Миколаєві 5 березня зібрались 5 тис. «Марш ввічливих запоріжців» 6 квітня зібрав понад 5 тис., мітинг 1 березня в Дніпропетровську – 3 тис., 22 березня – 1 тис. [300]. Для південного сходу це багато. Проурядові акції збирали ще меншу кількість. Як і раніше в західних та центральних областях, мітинги спрямовувались проти виконавчої влади. Не стало «новацією» створення альтернативних влад – «народних рад», «губернаторів», «мерів». Регіональною особливістю стало проголошення республік – ДНР, ЛНР, ОНР, Федерації Південного Сходу на чолі з А. Візирем (екс-глава Апеляційного суду). Це дало змогу тлумачити рух у категоріях сепаратизму. Але захопники Донецької ОДА в телеєфірі заявляли, що вони «не

сепаратисти, не терористи, не диверсанти і не найманці». Їх мета – домогтись, щоб «влада почула голос Донбасу» [416].

Спроби захопити 7 квітня Миколаївську ОДА не були успішними через спротив міліції. Також місцеве проурядове «Народное ополчение» не дало протестувальникам увійти до мерії обласного центру.

На Одещині після зміни київської влади ситуація була спокійніше, ніж на сході. Спроби нав'язати рішення облраді не вдалися. Так було до 2 травня, коли у сутичках між євромайданівцями, харківськими «ультрас» та антимайданівцями загинуло до півсотні людей, переважно антимайданівців.

Особливістю подій в регіоні стало застосування насильницьких методів. Відомі події в Одесі 2 травня, у Харкові 14 березня. На Донеччині з 13 березня по 12 травня загинули 49 чоловік [86]. Ескалації насилля сприяли постачання зброї, криміналізація опору. Але ці методи не були «новацією» сходу. Саме події в Києві, на думку А. Самбреса, призвели до нового формату політики, в рамках якого агресія є «припустимим засобом громадянських протестів» [323].

Відповідальною за це є й влада, яка помилково вважає, що нерадикальність більшості громадян означає підтримку Києва, і, відповідно, майже нічого не робить для налагодження діалогу з громадянами по суті їх вимог. Дійсно, радикалів тут менше половини, але їх було достатньо, щоб збурити ситуацію, а поміркованість громадян не означає довіру до влади. У квітні нелегітимним в. о. Президента вважали 50,8 % мешканців, легітимним – 30,3 %, Прем'єр-міністра – відповідно 49,6 % та 33,6 % (Миколаївщина – 57 %, Херсонщина – 49,5 %, Дніпропетровщина – 47,6 %, але Донеччина та Луганщина – 16,6 % та 16,8 %) [211]. Тому зволікання з прийняттям необхідних рішень призведе до фатальних наслідків.

Від початку виступів у Києві більшість органів самоврядування сходу та півдня займала стриману позицію. Ситуація стала змінюватися після 21 лютого. Луганська облрада не визнала рішень ВРУ 20–22 лютого та вимагала переобрати її. Донецька міськрада звернулась з вимогою відновити закон Ківалова-Колесніченка, роззброїти незаконні формування, будувати відносини



центру та регіонів на засадах бюджетного федералізму, не призначати керівників силових органів без думки рад.

По мірі зростання антиурядових виступів ради опинились під тиском. Але в цілому їх позиція залишалась поміркованою. Одеська облрада відмовилась виконувати ультиматуми. Миколаївська міськрада була захищена місцевим «Народним ополченням». Донецька облрада, хоча й підтримала вимогу надання російській мові статусу державної, визнала відсутність закону про місцеві референдуми.

Більшість у радах склали члени Партії регіонів (ПР). М. Левченко, який після обрання Б. Колесникова секретарем ПР, став одним з лідерів ПР у Донецьку, та М. Чечетов рішуче висловились проти відокремлення Донбасу. Мер Донецька О. Лук'янченко заявляв, що органи самоврядування Донецька не мають відношення до того, що відбувається з ДНР [77]. Донецький з'їзд депутатів-регіоналів 16 квітня висунув вимоги державного статусу російської мови, прямих виборів голів рад, бюджетної, податкової та гуманітарної автономії, невикористання армії для придушення акцій. Але вони закликали й повстанців скласти зброю і звільнити установи.

Але ПР та очолювані нею органи мали реагувати на громадські дії. Тому ситуація загострилась внаслідок зростання виступів, формування альтернативних органів влади, початку антитерористичної операції. Це викликало розмежування у ПР та радикалізацію рад. Особливо гострою була ситуація у Луганській обл. 5 травня президія облради підтримала референдум про статус області, вимагала припинити каральні операції, роззброїти «Правий сектор», почати конституційну реформу, надати російській мові статус державної, розслідувати загибель мешканців Одеси та Донецької обл. [292]. Тоді ж низка депутатів ВРУ, облради, мерів взяли участь у засіданні «народної ради», яке визнало В. Болотова «губернатором». Але після референдуму 11 травня облрада відмовилась виконувати ультиматум лідерів ЛНР про саморозпуск.

Ради Донецької обл. займали більш компромісну позицію. 7 травня Донецька міськрада у зверненні до ВРУ вимагала зупинити АТО, почати переговори з імплементації Женевських угод. Але мер висловився критично щодо референдуму [192], а також заявив про необхідність проведення виборів Президента України. Проте деякі органи підігравали ініціаторам референдуму, доручали директорам шкіл надати приміщення для нього [68].

Про співпрацю Одеської облради з антиурядовими силами заявляв О. Гончаренко. На його думку, свідченням є перенесення засідання ради на 5 травня, коли ховали жертв 2 травня, а «в місті діє мережа людей, які займають чиновницькі посади і ...співпрацюють з сепаратистами» [52].

Отже, в цілому рух опору на півдні та сході України є проявом громадянського суспільства. Розпад попереднього політичного режиму і несприйняття в регіоні нової київської, а також місцевої влади сприяли вивільненню енергії громадянського суспільства. Але на його активності відбиваються недоліки його розвитку, які зумовили несамодостатність громадських структур, залежність від політичного фінансування, податливість до маніпулювання, політизованість. На їх активність вплинули специфічні риси регіонів, зокрема, засилля криміналу. Підтверджується думка низки західних політологів, що громадянське суспільство може бути негативним чинником розвитку. Але поєднання радикальних елементів та негативного ставлення громадян до влади при непідтримці радикальних гасел створюють ситуацію, вихід з якої лежить в річищі не силових, а інституційних дій з налагодження діалогу з громадянами.

Референдуми на Донбасі про самостійність «народних республік» відбулись, але конфлікт в регіоні не розв'язано. Події у східних областях й надалі лишатимуться в центрі уваги. Ці події, як і Євромайдан, що передував їм, відрізняються від 2004 р. роллю громадянського суспільства. Це стосується й сходу, де його структури вступили у конфлікт з органами державної влади, політичними елітами. Події в регіоні доповнюють наші уявлення про

громадянське суспільство, а особливості його «пробудження» довго залишатимуться актуальною політичною та науковою проблемою.

Громадянському суспільству присвячено значний масив наукової літератури, на відміну від його специфіки на сході України. Останній свої праці присвятили С. Вербицька, В. Пироженко, А. Попов, М. Студенна. Оцінки сучасних подій на сході поділяються на дві групи. Згідно з однією точкою зору, вони свідчать про самоорганізацію громадянського суспільства. На думку С. Вербицької, «звільнившись від іга регіоналів, які придушували ...паростки самосвідомості та громадської ініціативи, людям ...доводиться буквально народжуватися громадянами ...та вчитися робити самостійні кроки, вирішувати долю свою та Батьківщини» [36]. Але такі оцінки не пояснюють, чому це «пробудження» супроводжується насиллям.

У версії державної влади антиурядові сили є сепаратистами і терористами, їх діяльність спрямовується ззовні – Росією та колишньою владою України. Але ця конструкція руйнується визнанням в. о. Президента України того факту, що місцеві мешканці підтримують сепаратистів [366].

Особливості розвитку громадянського суспільства. У вітчизняній науці громадянське суспільство вважається позитивним чинником, що сприяє демократії. Але на Заході є концепція «несоціального капіталу», згідно з якою інститути громадянського суспільства можуть використовуватися в недемократичних цілях. Це може відбуватися тоді, коли політичні інститути є неефективними та нелегітимними. Тоді громадянське суспільство стає загрозою для демократії [431].

На думку дослідників, у пострадянських країнах «громадянське суспільство є ...скоріш сегментованим, ніж плюралістичним, ...конфронтація часто-густо переважає над компромісом, електорат перебуває у стані відчуженості або замішання. Основна маса населення не доросла до соціального та політичного самовизначення, тому й слабкі інститути громадянського суспільства відірвані від нього» [182]. Більшість громадських організацій «покладається на дарування та фінансування з іноземних та

внутрішніх джерел», а їх «спонсори» переслідують власні інтереси [57], тому «грантоїди» пов'язані з провладними або опозиційними партіями [406].

Отже, з одного боку, нелегітимна держава викривлює розвиток громадянського суспільства, з іншого – останнє є несамодостатнім, фінансово залежним, політизованим та відірваним від решти населення.

Громадська думка на Сході та Півдні України. У березні-квітні настрої мешканців сходу не були радикальними. За даними Інституту соцдосліджень та політичного аналізу, у березні 67,5 % мешканців Донбасу бажали жити в єдиній Україні. 50,2 % були за збереження унітарного устрою, але 31,6 % виступали за більшу децентралізацію. На користь федералізації висловлювались 15,5 %. Відокремлення від України та входження до РФ бажали 18,2 % респондентів, незалежної Донецької республіки – 4,7 % [242].

За даними КМІС, втручання РФ у справи захисту російськомовних громадян у квітні підтримували 47 % мешканців Донеччини, не підтримували – 49,9 %. На Харківщині останніх було 53 %. З думкою про те, що в Україні утискають права російськомовних, на Донеччині погоджувались 39,9 % [28].

Ці дані не повинні були заспокоювати центральну владу. Більшість Південного сходу не вважали її легітимною. В. о. Президента України вважали незаконним 50,8 % мешканців (Донецька обл. – 74 %, Луганська – 70 %), а Прем'єр-міністра – 49,6 % (відповідно 72,1 % та 70,4 %) [186]. Водночас рейтинг легітимності екс-президента В. Януковича був ще нижче.

Громадські організації в політичному конфлікті. Найвпливовішою структурою є рух «Південний схід», створений у березні в Харкові. Пізніше центр руху перемістився до Донбасу. У першому засіданні Координаційної ради 16 квітня взяли участь 25 організацій. Координатором руху став О. Царьов. Вимогами руху рада визначила: прийняття Верховною Радою України (далі – ВРУ) рішень про амністію політв'язнів, припинення антитерористичної операції (далі – АТО); надання російській мові статусу державної; федералізацію; проведення виборів Президента, ВРУ, місцевих рад після конституційної реформи; розпуск незаконних збройних формувань,

заборону неонацистських організацій [401]. Політично рух є неоднорідним. Його представники на Харківщині не підтримують радикальних гасел, що спричинило їх відмову від референдуму 11 травня.

Серед інших активних організацій Донеччини – «Народное ополчение Донбасса» (лідери – М. Чумаченко, М. Руденко, С. Циплаков), яке захоплювало Донецьку облдержадміністрацію (далі – ОДА); «Донецька республіка» (лідер – А. Пургін, створена після Помаранчевої революції); «Народно-освободительное движение», Євразійська спілка молоді тощо.

Про структуру громадянського суспільства свідчить аналіз самооборони Слов'янська. Основні сили нараховують 600 чол. (загальна чисельність – 2,5 тис.) і включають 2 групи. Першу очолюють представники одного олігарха, другу – кримінальний авторитет. Загальне управління здійснюють представники Генерального розвідувального управління РФ [368].

Основною силою у Луганській обл. є Армія Південного Сходу (далі – АПС), яка у травні нараховувала кілька тисяч. Її основу складають члени «Луганской гвардии», Молодої гвардії, «Русского сектора – Украина», Компартії. Командир АПС – В. Болотов. 10 квітня АПС висунула вимогу до облради проголосити Луганську народну республіку (далі – ЛНР) та референдум про її входження до України чи РФ. Особливе місце посідає «Луганская гвардия», створена кілька років тому. Її цілі – захист російськомовного населення, збереження єдності слов'янських народів. Після арешту О. Харитонова її очолив депутат облради А. Клінчаєв. За даними ЗМІ, фактично її спрямовує один народний депутат від Луганщини [405].

Спектр радикальних організацій Харківщини вужчий. Однією з таких організацій є Громадянський форум Харкова, який очолює Ю. Апухтін. Хоча до «Південного сходу» входить низка організацій, вони менш активні порівняно з донецькими та не завжди координують дії. Харківське коріння має «Оплот», створений у 2010 р. Є. Жиліним. Члени «Оплоту» активно протистояли Євромайдану, а після зміни влади брали участь у подіях на Донеччині. Але голова Донецької ОДА С. Тарута заявив, що деякі члени «Оплоту»

співпрацювали з новою владою [329]. Організація включає 350 бійців, а всього членів – 2 тис.

Спектр громадянського суспільства сходу включає й інші організації. До нього входять й структури, які підтримують нинішній уряд, зокрема Координаційний комітет патріотичних сил Донбасу, Незалежна профспілка гірників України, «Громадський сектор» (Луганськ) тощо.

Перебіг суспільно-політичних подій та методи боротьби з урядом. 1990-ті рр. були відзначені активністю громадянського суспільства на Донбасі, насамперед страйками шахтарів. Подальший розвиток зумовив скорочення досвіду організованого протесту та дефіцит інструментів соціальної взаємодії з політикумом. Це зумовило таку форму відродження громадянського суспільства як сепаратизм та копіювання методів інших регіонів [345]. Це також полегшує маніпулювання громадянським суспільством.

На думку центральної влади, низька чисельність акцій протесту на сході свідчила, що їх гасла не підтримувались мешканцями. Але як тоді зрозуміти вищенаведену думку О. Турчинова? Насправді акції протесту на сході були чисельними. В Донецькій обл. з початку березня по 4 квітня відбулось 200 акцій протесту, в яких взяли участь 130 тис. чол. [300]. Тут не було, як в Києві, багатосоттисячних акцій, але в столиці такими теж були не всі акції, а лише кілька віче у вихідні.

Мітинги в регіоні проходили під антифашистськими, антинаціоналістичними гаслами. Вимоги стосувались статусу російської мови, федералізації, виборності місцевих влад, співробітництва з Росією тощо. Протестувальники захоплювали адмінбудівлі – ОДА, управління МВС, прокуратури, СБУ. Не стало новацією й формування альтернативних органів влади – «народних рад», «губернаторів», «народних мерів».

Особливістю регіону стало проголошення народних республік. Згідно з Декларацією Донецької народної республіки (далі – ДНР), від її імені має виступати лише обласна Верховна Рада [60]. У травні органи ДНР провели референдум щодо державної самостійності ДНР та почали формування органів

влади. Але за місяць до того активісти, що захоплювали ОДА, в національному телеєфірі заявили, що вони «не сепаратисти», їх мета – щоб «влада почула голос Донбасу» [416].

В Луганську перший раз ЛНР проголосили ще 27 березня, але це рішення тоді дезавуювали. 16 квітня було проголошено Федерацію Південного Сходу з президентом А. Візирем (раніше – глава Апеляційного суду області). Остаточо ЛНР проголосили 28 квітня, а 11 травня провели референдум щодо її державної самостійності.

У Харкові ОДА перший раз захопили 1 березня, але її було звільнено. Ситуацію розбурхали події 14 березня, коли були застрелені двоє антимайданівців. 7 квітня на сходах облради «альтернативні депутати» прийняли рішення про створення Харківської народної республіки. Проте 8 квітня в місті почалась АТО. Надалі ситуація не була такою гострою, як в Донецьку чи Луганську. 21 квітня мітинг, організований «Слобожанщиною», проголосив В. Варшавського «народним губернатором». Пізніше місцеві організації «Південного сходу» відмовились від проведення референдуму.

Насильницькі методи боротьби. Новацією сходу було й встановлення контролю над підприємствами, зокрема приватними, що ініціювали діячі, зацікавлені у передозподілі власності [328]. Після референдуму 11 травня відбувалась стрімка криміналізація руху, що проявилось у розширенні насильницьких методів опору, конфіскаціях тощо.

Проблема застосування насилля заслуговує на особливу увагу. Цому сприяв обсяг зброї, що опинився у населення, причому не лише внаслідок захоплення міліцейських відділків. Адже там не було зенітно-ракетних комплексів тощо, які використовували антиурядові сили. Це наводить на думку про закордонне оснащення.

Але насильницькі методи не були ноу-хау сходу. Вперше вони були використані в Києві. Але тоді рівень нетерпимості до жертв був високий. А ось під час подій на сході до цього стали відноситися спокійно. Київ повідомляв про знищених противників, останні вбивали проурядових активістів та мирних

мешканців. А. Самброс вважає, що події 2013-2014 рр. призвели до нового формату політики, в рамках якого агресія є «припустимим засобом громадянських протестів» [323].

Але відповідальність за це лежить й на новій владі. В. Пироженко зазначає, що центр тлумачив події як сепаратизм та російське втручання замість того, щоб вести поважну розмову з громадянами по суті їх вимог [264]. Це підтверджується й громадською думкою. За даними Центру Разумкова, 47 % громадян України вважають виступи на сході терактом, 16,6 % – народним повстанням, 21,4 % – народним повстанням і терактом одночасно [327]. Отже, 68,4 % визнають в тій чи іншій мірі ці дії тероризмом, що характеризує методи боротьби, але 38 % пов'язують це з народним повстанням, що віддзеркалює сутність конфлікту. Не дивно, що більшість громадян дивиться на методи боротьби з тероризмом інакше, ніж влада. Станом на 25–30 квітня 35% українців підтримували жорсткі дії влади щодо сепаратистів, 40 % виступали за переговори (вважаючи, що регіон має залишитися у складі України, а вимоги протестувальників слід задовольнити частково), 15 % – за надання права місцевим жителям самим визначити долю регіону [84]. Отже, більшість українців виступає за переговори.

Ставлення населення сходу до радикалізму. Наведені у статті дані свідчать, що більшість населення не підтримує гасел щодо приєднання до РФ. Населення також потерпає від антиурядових активістів. Цьому сприяє криміналізація руху опору [22]. В низці населених пунктів формуються дружини для виконання функцій міліції та захисту, зокрема, від ополчення ДНР [26]. Але більшість населення не проявляє активної протидії. Це корелює з ситуацією січня-лютого в Києві. З іншого боку, активності опонентів радикалів не сприяє й те, що населення не підтримує київську владу. Тому проурядові акції були менш чисельними, ніж антиурядові. Один з проукраїнських активістів Донецька визнає, що, хоча більшість донеччан не бажає приєднання до РФ, вона буде мовчати в разі вторгнення Росії. Також він вважає, що немає



сенсу проводити акції на підтримку України, якщо це викличе напад сепаратистів [177].

Висновки. На сході відбувається складний процес пошуку політичної ідентичності. Структури громадянського суспільства вийшли з-під контролю Партії регіонів і водночас не визнають владу в Києві легітимною.

Характер дій цих структур є наслідком недоліків розвитку громадянського суспільства, його несамодостатності, залежності від зовнішнього фінансування, політизованості, відірваності від значної частини населення. Їх активність є чинником не демократичного розвитку, а, навпаки, соціокультурного розколу та придушення демократії. Крім того, вслід за Києвом на сході України відбувається швидка криміналізація руху опору. Все це підтверджує основні положення концепції «несоціального капіталу».

Викладене у попередньому абзаці є наслідком політики держави у роки незалежності, а також після зміни влади в Києві у лютому 2014 р. Нова влада не шукає діалогу зі структурами громадянського суспільства, хоча останні спочатку не були радикальними й не виключали діалогу.

Більшість мешканців не підтримує радикальних протестувальників, але не має наміру їм протистояти. Це зумовлене недовірою до київської влади. Також очевидно, що радикалізація протистояння, перехід його до збройної фази зменшує можливості задіяння широких верств в конфлікті.

Ситуація в областях відрізняється. Найменш радикальними є антиурядові сили Харківщини. Найбільш загрозлива ситуація на Луганщині, де радикальні протестувальники користуються підтримкою впливових еліт. В Донецькій обл. структури громадянського суспільства найбільш розвинуті та не менш радикальні, але місцеві еліти не підтримують їх відкрито.

## **РОЗДІЛ 5. Комунікативний аспект мовної політики центральної та місцевої влади в Україні**

### **5.1. Комунікативна сутність і наслідки мовної політики центральних та місцевих органів влади**

Здійснення у сучасній Україні мовної політики центральною і місцевими органами влади залежить від отримання політичної інформації, її аналізу та поширення, а також внутрішньо- і зовнішньополітичного стану інформаційно-комунікативної політики та її функціонування. Це дає підстави розглядати мовну політику як інформаційно-комунікативний процес, що передбачає взаємодію комунікантів (суб'єктів влади) і комунікатів (її об'єктів). За здійснення мовної політики відповідає комунікативна функція, яка дає можливість об'єктивно оцінити інформацію, котра на певному етапі перетворюється на комунікацію, взаєморозуміння або його відсутність між комунікантами і комунікатами на тому чи іншому етапі українського державотворення. Деструктивна мовна політика центральної та місцевої влади на усіх етапах українського державотворення гальмувала комунікативний розвиток суспільства в усіх сферах суспільно-політичного життя держави, чим і призвела до погіршення ситуації у мовній царині. Боротьба між українською та російською мовами загострилася і перетворилася на конкурентну боротьбу, яка розколола українське суспільство, а також і державу, за мовно-політичною ознакою.

Окремі аспекти зазначеної проблеми досліджували як закордонні – Ю. Габермас, Д. Белл, К. Дойч, Ласл Карвалікс, Кастельс Мануель, Д. Мак-Квейл, Ф. Махлуп, Ю. Хаяші та ін., так і вітчизняні учені, зокрема Н.Адубецька, О. Бабкіна, А. Гарбадин, Р. Демчишак, С. Денисюк, М.Дітковська, Н. Драгомирецька, О. Дубас, С. Єрмоленко, О. Зернецька, Л.Климанська, Ю. Косенко, А. Костирев, І. Костиря, О. Литвиненко, Л.Нагорна, І. Поліщук, О. Рудакевич, О. Убейволк, Ю. Шайгородський та ін. Комунікативну сутність і наслідки мовної політики влади в інформаційно-

комунікаційній галузі, зокрема вплив ЗМІ на демократизацію політичного життя незалежної України, досліджував А Костирєв [154]. Опираючись на аналіз праць учених, узагальнено комунікативну поведінку імперської влади, яка упродовж століть панувала на території України, гальмувала її політичний розвиток, нищила культуру, маніпулювала мовною проблемою та використовувала її у політичних цілях. Влада колишнього СРСР відзначалася деструктивною політикою, що виражалася в інтенсивній русифікації усіх сфер суспільно-політичного життя України. Мовну політику СРСР і Росії, яка проводилася на території України і різні періоди не можна назвати комунікативною. Вона була спрямована на знищення національних мов і культур та зближення націй. КПРС закривала українськомовні навчальні заклади, відкривала двомовні або російськомовні, де мову навчання пропонувалося обирати. Більше того, українська мова вважалася необов'язковою для вивчення, оскільки у вищих навчальних закладах вступні іспити та навчання, за невеликим винятком, проводилися російською мовою. Незгодних з такою мовною політикою центральна влада СРСР звинувачувала у буржуазному націоналізмі, депортувала за межі України або кидала за ґрати, що створювало основу для «розпаду Радянського Союзу, який необхідно розглядати, на думку А. Ткачука, як завершену революцію, коли змінилася не лише влада у державі, а й система, особливо в балтійських країнах та державах Центральної Європи, котрі усунули комуністичний лад» [322, с. 324].

Часто під такі мовно-політичні переслідування попадали письменники, юристи, вчені, священики, історики, митці та ін., яких звинувачували у державній зраді. Український народ не міг відкрито виступити на захист своїх прав, власної історії, української мови, літератури і культури, оскільки за це радянська влада переслідувала. З цієї причини ЦК КПРС зняв з посади Першого секретаря ЦК КПУ П. Шелеста, якого було звинувачено у захисті національних інтересів, мовних і культурних прав українців, а також у м'якості, місцевому патріотизмі та потуранню українському націоналізму. Така радянська мовна політика сформувала в етнічних українців проросійську

свідомість та ідентичність. Тому нагальною потребою після розпаду СРСР стала консолідація усіх інститутів влади та усього українського полікультурного суспільства. Ця проблема досліджувалася Л. Приймак [293].

Ця проблема хвилює й А. Кураса, який концентрує увагу на внутрішніх загрозах Української держави. До найгостріших він відносить відсутність консолідації політикуму, влади і суспільства, яке, на його слушну думку, розшароване за регіональними, політичними, майновими, мовними, конфесійно-релігійними та іншими ознаками. До цього ще варто додати політичну боротьбу, яка, за словами А. Кураса, перетворилася в Україні на недобросовісну політичну конкуренцію, метою якої є, по суті, доступ до розподілу ресурсів, політичне знищення опонентів і здобуття влади у будь-який спосіб. А що стосується політичних сил, то вони, на слушну думку А. Кураса, не усвідомлюють потреби збільшення фінансування Збройних сил, а є виборчими проектами, головна мета яких не пошук суспільного консенсусу, а отримання влади [172, с. 310-311].

На цій основі з часом сформувалися і виникли уже в незалежній Україні сепаратистські політичні сили, які стараються знищити український народ, а його землю розшматувати і по частинах приєднати до Росії. Тому Москва продовжує шантажувати українську владу в економічних, мовно-політичних та інших питаннях. Щоб повернути Українську державу до союзу з Росією, остання готова захищати власні інтереси в Україні усіма засобами. Проблеми, на основі яких сформувалися конфлікти, зокрема і мовно-політичні, та виникли такі явища як регіоналізм, федералізм і сепаратизм в незалежній Україні, досліджували такі учені як О. Геварін, А. Черниш, Н. Ясир, М. Шульга та інші. Співпраця між Україною і Росією на сучасному етапі, на думку О. Майбороди, не може бути плідною хоча б тому, що вона не віщує Україні відчутної користі через наявність у Росії комплексу зверхності до України, який буде основним гальмом на шляху до співробітництва, якого Росія навряд чи здатна позбутися [195, с. 88-95].

Відтак, українським політикам і державотворцям на всіх етапах існування Української держави бракувало взаєморозуміння і консолідації у визвольних війнах українських земель від польських, російських, угорських, румунських та інших загарбників. Що стосується загарбницької війни Росії в Україні на сучасному етапі, то цю проблему варто осмислювати на рівні тріади «центральна – регіональна – опозиційна влади». Тобто, причини, сутність і наслідки війни Росії в Україні мешканці Півдня і Сходу держави, з одного боку, Центру і Заходу, з іншого, розуміють по-різному. Розуміння цієї війни мешканцями Півдня і Сходу держави залежить від тієї антиукраїнської політики, яка протягом усіх років незалежності проводилась проросійськими політичними силами і місцевою владою цих регіонів, а на сучасному етапі здійснюється Росією. В інформаційній війні, яку Росія здійснює на окупованих українських землях, Україна програє. На думку І. Поліщука, за останнє десятиліття в області політичної комунікації відбулися радикальні зміни, де найважливішу роль почали відігравати інноваційні медіа-технології, яким властива віртуальність та міфологізація [7, с. 69-70].

Деструктивна мовна політика колишнього СРСР була успадкована проросійською владою экс-Президента Л. Кучми у середині 1990-х рр. Не зважаючи на те, що комунікативні важелі залишилися за російською мовою, вітчизняні учені не радять українській владі підвищувати комунікативні можливості української мови силовими методами. Щоб зрусифіковані міста заговорили українською, на думку Л. Нагорної, зовсім не потрібно витіснити чи обмежувати російську культуру. Престиж української мови, на думку вченого, залежить від рівня розвитку суспільного інтелекту [218, с. 383], який упродовж століть гальмувався різними імперіями, зокрема Австро-Угорською, Російською та ін.

А коли Українська держава стала незалежною, то її конструктивна мовна політика на першому етапі (1991-1996 рр.) українського державотворення відзеркалювала її конструктивну комунікативну сутність, яка будувалася на інформаційно-комунікативних технологіях, які виконували функцію

зворотнього зв'язку і діалогу між владою та суспільством, посилюючи його вплив на функціонування влади, націлюючи її дії на тісній співпраці, спілкуванні та задоволенні потреб українського суспільства [7, с. 105-106].

Сутність конструктивної політики на цьому етапі полягала у відкритті україномовних навчальних закладів, кафедр українознавства, історії України, української мови та введенні в освітній процес нових курсів тощо. Розвивалася рідна мова і культура національних меншин, корінних народів і тих етносів, культура і мова яких знаходилася на межі зникнення. Тобто, у першій половині 1990-х рр. в українському полікультурному суспільстві комунікаційна мовна політика, за невеликими винятками, була виразом ідеї відкритого публічного дискурсу, конструктивного діалогу та політичного консенсусу, що варто розуміти як «згоду, узгодження, єдність, домовленість, співучасть, гармонію та одноголосність. Політичне рішення, яке прийнятне для комунікантів та політичних опонентів, символізує остаточно узгоджену колективну думку. Тобто, політичний консенсус стає реальністю лише тоді, коли ворогуючі сторони згодні скорегувати свої позиції або інтереси заради підтримання миру» [271, с. 313-314].

На цьому етапі комунікаційна політика була різновидом діалогу політичної влади з народом, яка здійснювалася конструктивними лініями зв'язку, шляхом раціонального спілкування, з метою інформування і мобілізації української спільноти на розбудову та модернізацію незалежної України під егідою гасла-принципу: «єдність у різноманітності». Тому комунікаційну політику варто розуміти, діяльність держави та її інститутів, що спрямована на забезпечення інформацією, яка необхідна для функціонування політичної системи. Мовно-політичні комунікації тісно пов'язані з інформаційною політикою держави, яка поширює політичні знання, ідеї і вплив на масову свідомість та формування громадської думки [271, с. 311-312].

Тому комунікативну сутність мовної політики варто розглядати, як повсякденне розв'язання мовних проблем, які відповідають реальним потребам громадян та їх мовним очікуванням. Це конструктивна, прогнозована і зважена

мовна політика держави, яка спрямована на регулювання мовного питання, видання пільгової навчально-методичної, наукової та художньої літератури; розробку програм, створення словників, вдосконалення правопису; на захист офіційної (державної) мови, розвиток і поширення її в усіх сферах суспільного життя та в усіх регіонах країни. Мовна політика, за теорією Л. Нагорної, має бути спрямована на збереження міжгрупової рівноваги в суспільстві, забезпечення ефективного міжкультурного і міжмовного зв'язку, створення найсприятливіших умов для функціонування державної мови, дотримання прав мовних меншин [223].

На другому етапі (1997-2004 рр.) розвитку комунікативної мовної політики було виявлено її деструктивні складові в освітній, релігійній, культурній, інформаційній, законодавчій та інших галузях. Ірраціональність мовної політики на цьому етапі була пов'язана із тим, що проросійськи налаштовані політики та їх політичні сили упродовж усіх років незалежності ігнорували національні цінності, зраджували національні інтереси та орієнтувалися на Росію, – усе це створило умови для формування і виникнення в Україні мовно-політичного сепаратизму [116].

Це свідчить насамперед про низку культуру політичного спілкування в незалежній Україні, про її несформованість і нерозвиненість. А що стосується інформаційно-комунікаційної політики, яка б мала брати активну участь у формуванні політичної культури, то ця інституція майже на усіх етапах розвитку держави була підконтрольна приватним структурам або Росії, якій і наразі Україна програє інформаційну війну, яка є неправдивою, маніпулятивною і такою, що суперечить будь-якій логіці. Маніпулятивні впливи, зокрема піар у політичній сфері та в області політичних комунікацій, досліджували О. Зернецька, П. Зернецький, Л. Кочубей та інші учені [122; 158].

До деструктивної комунікаційної політики в Україні багато зусиль доклала Росія, яка через проросійські політичні сили змогла нав'язати українському народу Півдня і Сходу російську мову в якості офіційної (90-ті рр. минулого століття), другої державної (друга половина 90-х рр. до 2006

року), регіональної (2006-2012 рр.) і другої державної (2013-2014 рр.). Замість того, щоб захищати інтереси Української держави, її самостійність і соборність, українську мову і культуру проросійськи налаштовані політики протягом усіх років незалежності конкурували з національно-демократичними політичними силами у визначенні зовнішньополітичних пріоритетів та гальмували суспільно-політичний розвиток країни. А «регіональні еліти проводили таку самостійну політику, яка нерідко суперечила державній» [271, с. 310].

Усе це звужувало комунікаційний простір для функціонування української мови, яку і до цього часу мало використовують у бізнесі, кіно, торгівлі, військовій справі, засобах масової інформації тощо. Комунікативні функції, починаючи з другого етапу українського державотворення, української мови весь час звужуються. Одним із головних чинників гальмування української мови як державної на Півдні і Сході країни та в АР Крим є деструктивна комунікативна політика центральної і місцевої влади, а також інформаційно-комунікативний фактор, який повністю контролювався проросійськи налаштованою владою. Про це свідчить та кількість друкованих засобів масової інформації, що з'явилася за роки незалежності в Україні і яка заповнила усі полиці книгарень та прилавки кіосків російськомовною продукцією, котра продовжувала формувати в українського громадянина, як і у радянську добу, відповідну проросійську свідомість [85]. А що стосується розвитку і поширення україномовних друкованих засобів масової інформації, то їх з кожним роком ставало усе менше. Мовну політику заборон на другому етапі українського державотворення по суті було відновлено, якщо зважити на гальмування поширення української мови на Сході і Півдні держави та в АР Крим, де існувала одна газета українською мовою, яка у продаж, по суті, не поступала. Повна втрата рідної мови для українського народу може призвести до втрати національної ідентичності, а у подальшому – до загибелі нації, якщо зважити, що мовна проблема для України, як вважає Л. Нагорна, не тільки і не стільки гуманітарна, скільки геополітична [216, с. 245].



Усе це послабило державу із середини і призвело: до масового протистояння під час «Помаранчевої революції», яка, на слушну думку М.Гордієнка, «була прологом до «параду мовних суверенітетів», який поглибив протистояння та розколов українське суспільство на рівні тріади: «центральна – регіональна влади – опозиція» [55].

Тобто, ні Помаранчевої революції, ні Революції Гідності, ні анексії АР Крим та російської війни на Сході України могло б і не бути, якби українські політики навчилися поступатися опозиції, узгоджувати інтереси із тими, хто думає інакше. Ці проблеми були проаналізовані у працях А. Ткачук [360]. Усе це негативно впливає на ухвалення «політичних рішень та рівень репрезентації інтересів суспільства, здатність політичної еліти до консолідації на підставі демократичних «правил гри» та започаткування нової системи влади, політичної традиції, консенсусної демократії у сучасній Україні» [223, с. 172-173].

Така ситуація не аналізувалася ні місцевими ЗМІ, ні загальнонаціональними теле – та радіоканалами, трансляція яких була схожа на монологи про поточні події із вкрапленнями однопланової експертної аналітики, перемішаної рекламними паузами. Тому було не так просто викоринити ту проросійську свідомість із голів місцевих мешканців, політиків і влади Півдня і Сходу України, що накопичувалася десятиліттями у добу радянської влади та у пострадянський період, і яка до цього часу продовжує накопичуватися «завдячуючи» інформаційно-комунікаційній політиці проросійськи налаштованим ЗМІ в Україні і Росії, де правда і неправда крокують поруч. Політичні перетворення, що відбувалися в інформаційно-комунікаційній галузі незалежної України, аналізувалися Г. Іщенко [128].

Зміни в українському політикуму, які «відбулися» останнім часом, засвідчили останні вибори до Верховної Ради, коли голоси виборців на окремих виборчих округах Донеччини понад два тижні після їх закінчення рахували члени дільничних комісій під пильним наглядом «невідомих» озброєних охоронців. Під впливом суспільно-політичних обставин журналістика на цьому

етапі, на думку М. Недопитанського, не стільки інформувала громадськість про життєво важливі проблеми, скільки інтерпретувала їх через призму влади та фінансово-політичних угруповань [223, с. 46].

На третьому етапі (2005-2010 рр.) українського державотворення комунікативна складова мовної політики центральних та місцевих органів влади мала деструктивний характер та непередбачувані для владної еліти наслідки, оскільки супроводжувалася непорозумінням і постійними конфліктами, з одного боку, у середині самої владної команди між екс-Президентом В. Ющенком і тодішнім Прем'єр-міністром Ю. Тимошенко, з іншого, між ними та місцевою владою Сходу і Півдня держави. Протистояння, що існували на третьому етапі між центральною та місцевими владами, були викликані проросійською ідеологією, зрадою національних інтересів та майже повною відсутністю конструктивної комунікативної політики. В основі практично повної відсутності взаєморозуміння між центральною і місцевою владами знаходилися мовно-політичні конфлікти, які у 2006-2009 рр. перетворилися на «парад мовних суверенітетів», який опирався на базисну основу Закону „Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин”, яка почала діяти на початку січня 2006 року» [322, с. 73].

На четвертому етапі (2010 – на поч. 2014 рр.) комунікативна сутність мовної політики центральної і місцевої влади мала яскраво виражений проросійський характер. Наслідком деструктивної мовної політики комунікантів центральної та місцевої влади на цьому етапі виражався у неповазі до національних інтересів комунікативів (етнічні українці і ті російськомовні громадяни, які бажали отримувати освіту українською мовою) та насильницькому переведенні україномовних навчальних закладів на Півдні і Сході держави, зокрема в АР Крим, на двомовний (російсько-український) та одномовний (російський) режим викладання. А що стосується мовно-освітньої політики Кримського півострова, то у цьому регіоні нова влада позакривала навіть ті україномовні навчальні заклади, які існували до його анексії [140].

Щоб догодити Росії, проросійськи налаштована українська влада усіляко допомагала агресивній політиці Кремля «захищати» в Україні російську мову і російськомовне населення, яке на Сході та в АР Крим мало більше прав, ніж україномовне, яке утискалося місцевою владою. Мовна політика Росії заснована, на думку Збігнева Бжезінського, на помилках про "велику" Росію і її величезний потенціал, цим вміло грає перед своїм населення російський уряд» [117].

Багаторічна проросійська політика активізувала в Україні протистояння і мовно-політичні конфлікти, які у власних інтересах використала Росія, щоб заслати на Кримський півострів «зелених чоловічків» («ввічливих людей»). Це узагальнена назва російських військових підрозділів, що брали участь у вторгненні в Україну на початку 2014 р. «Зелені чоловічки» – це «невідомі» озброєні особи у камуфляжі без розпізнавальних знаків на уніформі та бронемашинах, які б вказували на їх приналежність. Це військовослужбовці Російської Федерації, яких місцеві мешканці називали «ввічливими людьми» за їх рішучий погляд і спокійну поведінку. Вони називали себе українцями, які прийшли захищати мирних мешканців від «бандерівців» і «Правого сектора», пригощали місцевих жителів сухими пайками російського виробництва і дозволяли із ними фотографуватися. «Зелені чоловічки» — це «загони самооборони», які забирали в українських військових зброю, захоплювали в АР Крим важливі об'єкти ще перед псевдореферендумом 16.03.2014 р., після якого Російська Федерація анексувала український півострів. Це військові Чорноморського флоту Російської Федерації, які захоплювали аеропорти, військову техніку, поромні переправи, а також штурмували військові частини, нищили їх обладнання. «Зелені чоловічки» — це воєнізовані військові формування російської армії, які переслідували українських журналістів, відбирали у них носії інформації та засоби зв'язку. Це російська армія, яку 17.04.2014 р. уперше публічно визнав російський Президент. Після анексії АР Крим «зелені чоловічки» з'явилися на Донеччині та Луганщині, де професійні диверсанти захоплювали відділки міліції, роздавали зброю сепаратистськи

налаштованим протестувальникам, облаштовували барикади та блок-пости. У серпні – жовтні 2014 р. «зелені чоловічки» намагалися проникнути на територію Молдови, у невизнану Придністровську республіку.

Отже, загравання з Росією та відсутність порозуміння у середині держави між владою та опозицією призвели до розколу держави та анексії Кримського півострова, коли комунікати (місцеві мешканці цього регіону) відкрито виступили проти політики комунікантів (центральної влади). Наслідком деструктивної політики місцевої влади Криму було закриття україномовних навчальних закладів або переведення їх на російську мову викладання, скорочення годин на викладання гуманітарних дисциплін, а також штату викладачів та злиття гуманітарних кафедр [7, с. 6].

За стійкість, патріотизм та відвагу російські загарбники прозвали українських військових кіборгами або украми (укропами). «Укри» («укропи») — укряни, украни або ўкри (нім. Ukranen, Ukrer, Vukraner, пол. Wkrzanie, Wkrzanowie) — західнослов'янське плем'я, що у VI-XII ст. заселяло землі навколо річки Укер (нім. Ucker). Ця територія Німеччини й до цього часу має назву Укермарк (нім. Uckermark). Значна частина племені укрів (ucker, ucher – “молодець, вдалий”) із часом перемістилася на територію України і взяла участь в етногенезі русичів, тобто пращурів українців, про що у 934 р. згадує нім. історик Відукінд Корвейський. Про плем'я «укранів» (vucrani або ucrani) згадує у 947 р. єпископ Бранденбурга, який зазначає, що територія укрів весь час перебувала під жорстким військовим тиском Польщі і Римської імперії. Тому у подальшому племена укрів опинилися на території північної частини польського Помор'я, тобто на лівобережжі ріки Одра, яка відома під назвою «украни» (wkrzanie), а територія, яку заселяло це плем'я, називалася Укра (праслов. Vьkra). Під час правління княгині Ольги значна частина «укранів» («укрів») переселилася на автохтонні землі поморських слов'ян, тобто на спустошені землі древлян, які раніше називалися Волинь. Не виключено, що територія, на якій мешкали пращури укрів – русичі із часом називалася Україною, про яку у 1187 р. згадується у Київському літописі (Іпатіївський

список). А коли на права, свободу і територію русичів (укрів), їх мову, культуру, православну віру тощо почали зазіхати московити, то руськи, рутени, русини (давня назва пращурів укрів – сучасних українців) повернули собі етнонім «укр», «укри», «украини» – українці, який остаточно прижився за етнічними українцями у ХІХ ст.

Із цією назвою і до цього часу не погоджуються російські історики, політики та учені, які продовжують називати українців власним народом, етнографічною групою, малоросами та молодшими братами росіян. Саме це і спонукає сучасну Росію, яка прагне стати великою імперією, до війни з Україною, аби остаточно знищити державу укрів («укропів»). У зв'язку із цим історичний етнонім «укр», «укри», «украини» перетворився на такий собі жаргон «укропи», який із великим задоволенням використовують російські найманці-терористи як знаважливу назву щодо українських військових, на що останні спочатку ображалися, а із часом почали пишатися своєю старою назвою «укри».

Таким чином, мовна політика проросійськи налаштованої влади в Україні усі роки незалежності готувала базу для «окупації не лише АР Крим та Сходу держави, а й всієї України, що, на слухну думку І. Ветринського, весь час супроводжується інформаційно-пропагандистською атакою Росії у ЗМІ, які переходять від маніпуляції фактами до відвертої їх фальсифікації, метою яких було створення з України образу «фашистської держави», яку активно підтримує Захід. А захоплення українських земель на Сході держави та у Криму було представлено Росією як операція по врятуванню співвітчизників, російської мови і культури від «фашистської загрози» [38, с. 307].

Отже, для захисту національних інтерсів необхідно відповідальніше ставитися до мовної політики та прогнозувати її; ухвалювати лише ті законопроекти, які об'єднують українську полікультурну спільноту; захищати на державному рівні мовно-культурний простір тих етнічних та етнографічних груп і націй, мова і культура яких знаходяться на межі зникнення; не гальмувати розвиток української мови, а дати їй можливість поширюватися на

Сході і Півдні держави; окреслити нову конфігурацію взаємовідносин і взаємодії влади з опонентами і народом, що передбачає бажання тих та інших більше комунікувати, довіряти та радитися, особливо тоді, коли ухвалюються важливі державні рішення; щоб українські політики, депутати Верховної Ради і влада були партнерами; аби українська спільнота брала участь в управлінні державою та у її розбудові, оскільки вона є ефективним важелем здійснення реформ, розвитку України як європейської держави. Лише тоді український політикун зможе бути морально здоровим, духовно сильним і готовим боронити свою Батьківщину від внутрішніх і зовнішніх ворогів. Хоча вищезазначені події (1990-й, 2004-й і 2013-й на поч 2014-й роки) й були проблемними для незалежної України, але вони «позначають етапи зростання національного організму й визрівання громадянського суспільства. Наразі виросла і набуває структурного оформлення критична маса людей – євроукраїнців, яким набридло існувати у феодально-олігархічній державі і підпорядковуватися псевдodemократичній владі, що утримує свої повноваження будь-якими засобами» [218, с. 194].

Інформаційно-комунікативну сутність мовної політики на сучасному етапі можна охарактеризувати, за невеликим винятком, як таку, яка є законсервованою. Якби сучасна Українська держава була незалежною у першу чергу від Росії не лише юридично, а й фактично, то вона могла б вибудовувати раціональну та ефективну комунікативну політику. У цьому сенсі, на думку М. Остапенко, плідною є ідея науково-методологічного плюралізму, у контексті якої політичні комунікації виступають як найважливіший ресурс, що дозволяє владі взаємодіяти з усіма політичними силами заради розвитку українського суспільства та збереження української незалежності [240].

Таким чином, комунікативну сутність мовної політики центральної і місцевої влади можна уявити, як комплекс конкретних заходів комунікантів (суб'єктів політики), які були спрямовані: на захист або знищення української мови і культури, підсилення або гальмування її комунікативної спроможності, поширення або звуження її використання в усіх сферах суспільно-політичного

життя держави, розкол чи збереження цілісності і недоторканості кордонів незалежної України, ворожнечу або консолідацію усіх громадян, що мешкають на її території. Це – конструктивна або деструктивна, зважена або непрогнозована повсякденна робота усіх гілок політичної влади, які керуються Конституцією України або ігнорують її положення; виконують закони України або здійснюють політику, опираючись на ідеї проросійських політичних сил та накази із Кремля. Добре спланована робота центральної та місцевої влади, спрямована на конструктивне чи деструктивне регулювання мовного питання, формування національної чи проросійської самосвідомості українського народу, розвиток чи гальмування процесу видання пільгової навчально-методичної, наукової, художньої літератури, навчальних програм, словників, вдосконалення українського правопису і термінології тощо.

## **5.2. Мовна політика консенсусу як умова забезпечення ефективної роботи центральної і місцевої влади, цілісності і соборності Української держави**

Деструктивна мовна політика, що мала місце у багатьох галузях суспільно-політичного життя незалежної Української держави, що є суверенною, на думку багатьох вітчизняних учених, експертів і політиків, лише формально, спонукала до її розв'язання. Комунікативний аспект мовної політики, опираючись на тріаду: дискурс – взаєморозуміння – консенсус, забезпечить ефективність роботи усіх гілок влади, зокрема центральної і місцевої влади, врятує цілісність і соборність України від подальшого розколу та занепаду. Це вимагає від сторін конфлікту цілеспрямованого та неабиякого зусилля, а також і толерантності, щоб подолати наростаючу політичну, міждержавну, міжконфесійну та міжкультурну нетерпимість до чужих поглядів, віри, національності, що упродовж усіх років незалежності поширювалося в Україні, а особливо – на Півдні і Сході держави. Мовна політика консенсусу, складовою якої є діалог, який у процесі взаємодії має здатність перетворюватися на

дискурс, визначається необхідністю знаходження конструктивної відповіді на ті виклики, що пов'язані із розв'язанням гострих мовно-політичних і культурних суперечностей, які продукують ворожнечу в українському полікультурному суспільстві у зв'язку із розбіжностями у поглядах на статус російської мови в Україні, а також внутрішню і зовнішню політику Української незалежної держави. На ефективний міжкультурний діалог сподівається чи не усе сучасне українське суспільство, що, на думку Т. Скубашевської, “не лише гарантія соціальної злагоди”, з якою в українських і російських політиків на високому рівні мало що виходить, “а й джерело соціальної активності” [333, с. 9], яку ми спостерігаємо в українському суспільстві останнім часом.

Окремі аспекти мовної політики консенсусу як умови забезпечення ефективного діалогу між усіма гілками влади, зокрема центральною і місцевою владою, цілісності і соборності Української держави досліджували такі учені, як Т. Андрущенко, О. Бабкіна, Б. Бессонов, І. Варзар, П. Вознюк, О. Волянчук, Б. Дем'яненко, С. Денисюк, О. Дубас, Н. Дубовик, А.Єрмоленко, В. Загороднюк, О. Зернецька, М. Ільїн, О. Караткевич, А.Костирєв, І. Костира, Т. Костюк, В. Кулик, О. Маруховська, Л. Нагорна, М. Остапенко, В. Ханстантинов та ін. Незалежна Українська держава – ефективна комунікативна політика усіх гілок влади – демократичний розвиток – це тріада, на основі якої формуються мовна політика консенсусу та загальнонаціональна єдність, яка досягається між владою і народом, політиками, лідерами політичних сил, владою та опозицією, регіонами однієї держави тощо завдяки толерантності, взаєморозумінню, дружнім взаємовідносинам, які вибудовуються при взаємному бажанні. Учені приділяли увагу також проблемам співвідношення демократії і державності в Україні та їх гармонізації [61].

На думку окремих учених, складовою мовної політики консенсусу є політичний дискурс, який досягається у процесі комунікативної взаємодії між владою та опозицією, лідерами однієї політичної сили, інститутами влади, владою і громадянами та певними спільнотами і т. п. Політична комунікативність як явище досить добре розроблене у працях зарубіжних



учених. Для одних із них мовно-політичні комунікації – це обмін інформацією та спілкування у сфері мовно-політичної діяльності, для інших – це вплив на процес формування суспільної думки, що структурує політичний простір. Інші зацікавлені в ЗМІ, які не завжди відображають об'єктивну реальність, яка нерідко приносить шкоду суспільству та країні у цілому. Це свідчить про те, що український комунікаційний простір ще не до кінця звільнився від впливів різних політичних сил і влади у цілому. Формування медійних підвалин мовно-комунікативної політики залежить від того, наскільки глибоко вітчизняна еліта усвідомить значущість соціальної ролі ЗМІ як чинника суспільної рівноваги [223, с. 46].

В українській політичній науці ця тема недостатньо привертає увагу політологів, хоча протягом останніх років політики усе частіше звертаються до тематики взаємодії центральної і місцевої влади, а також їх відносини з українською спільнотою. Мовна політика консенсусу має базуватися на засадах національного інформаційного простору, єдності із рештою світу, відкритої соціальної комунікації та політичного плюралізму, який, на думку М. Остапенко, “розвиває ініціативність, раціональне мислення, свідоме ставлення людини до політичного життя суспільства, сприяє утвердженню свободи та інших демократичних цінностей” [241, с. 20].

На основі цього виникає новий тип дискурсу – раціональний, позапартійний, публічний, громадський, всеосяжний і громадянський, який налаштовано на консолідацію українського полікультурного суспільства, взаєморозуміння між лідерами різних політичних сил, владою, політичними спільнотами і громадянським суспільством. Без цієї єдності та політичної культури не може бути забезпечена незалежність і соборність Української держави [326].

Отже, дискурс перебуває у центрі мовної політики, складовою частиною якого є “нерівний діалог” української та російської мов. Престиж обох мов залежить від рівня їх поширення, багатовікової історії та інтелекту, а тому невід'ємною частиною мовної політики консенсусу мають бути толерантність

та політкоректність. Однак, доводиться констатувати, що область державної мовної політики на сучасному етапі не є науково продуманою, далекоглядною і цілком прогнозованою. Без налагодження комунікацій жодна область державної мовної політики невзможі розв'язати будь-яке питання. Свідченням цього є мовно-політичні непорозуміння, на основі чого і сталася чергова політична, економічна і культурна кризи. Це свідчить про нездатність національно-демократичних і проросійських політичних сил до конструктивного дискурсу, який повинен ґрунтуватися на взаєморозумінні, взаємопідтримці і співпраці. І як наслідок, ми маємо некоректну поведінку окремих політиків і лідерів політичних сил, які до цього часу не навчилися спілкуватися і працювати спільно на благо миру і розвитку держави. Це ставить під сумнів легітимність і політкоректність української влади та політичної системи України. Мовна політика консенсусу – це надто делікатна і чутлива сфера, яку взагалі не бажано будь-кому нав'язувати. На думку окремих учених, “у майбутньому конфлікти будуть визначатися не ідеологією чи економікою, а культурою і релігійними відмінностями, які майже не підлягають змінам, тому їх важче розв'язати або звести до компромісу” [550, с. 259], що є складовою консенсусу, який також не завжди може повною мірою забезпечити належний рівень комунікативної спроможності.

На слушну думку вітчизняних учених, жоден український Президент і влада в Україні належним чином не опікувалися мовно-політичними проблемами, які потребують мовно-політичного консенсусу усіх гілок влади, зокрема і на міжнародному рівні. Політичний консенсус є важливим хоча б тому, що у роз'єднаному суспільстві важко вирішувати мовно-політичні проблеми, здійснювати реформи, досягати позитивного результату, зберігати демократичні свободи, формувати національну ідентичність, ключовими принципами якої є міжполітичне і міжнаціональне примирення, терпимість і міжкультурний діалог, що є так важливо для української спільноти, особливо на Сході України.

Відтак, політичний консенсус – це феномен, із допомогою якого узгоджують і розв’язують конфліктні питання; колективне єднання в ухваленні рішення, яке досягається заради спільної мети унаслідок довгої і плідної дискусії; взаєморозуміння, яке виникає між владою, опозицією, лідерами партій та представниками народу під час обговорення різних проблем; солідарність правих, лівих і центристських політичних сил у питаннях євроінтеграції сучасної України; налагодження діалогу між новою владою та українською спільнотою, що мешкає на Сході країни, яка починає розуміти ціну справедливості, свободи та відкритого публічного дискурсу.

Конструктивний діалог особливо необхідний, коли розв’язуються мовно-політичні проблеми, коли необхідно виявити взаємозв’язки політичного мислення і політичної поведінки лідерів поляризованих політичних ідеологій, та розробити прогностичні моделі. Одну із таких моделей пропонує російський дослідник О. Караткевич, – це системний діалог, який у перехідних суспільствах здатний згладити поляризацію поліетнічного суспільства, підвищити економічну активність усіх учасників процесу, а у підсумку – соціальну і політичну стійкість [131, с. 65-67].

Мовно-політичні комунікації тісно пов’язані з інформаційною політикою консенсусу, яка проводиться у сучасній Україні російськими та українськими мас-медіа, які формують думку української спільноти про ті чи інші події, яка буває правдивою і спотвореною. Зокрема І. Поліщук вважає, що за останнє десятиліття в області політичної комунікації відбулися радикальні зміни, де найважливішу роль почали відігравати інноваційні медіа-технології, яким властива віртуальність та міфологізація [249, с. 69-70].

Отже, якщо українська влада не приділяє достатньо уваги цій проблемі, то цю прогалину заповнює інформаційно-комунікаційна політика Росії або іншої держави, які використовують її у власних цілях і національних інтересах, що не завжди співпадає з інтересами України. Якщо комунікаційна політика є неправдивою і такою, що загрожує національній культурі, безпеці і державній

мові, то у такій ситуації стає усе важче порозумітися полярним політичним силам, а тим більше знайти консенсусне рішення.

Відтак, “комунікаційна політика” як поняття (повідомлення, зв’язок) – це діяльність держави, її інститутів, спрямована на формування та забезпечення процесів обміну соціально-політичною інформацією, яка необхідна для функціонування політичної системи, циркуляції інформації між її інститутами, політичними та соціальними групами, елітами і масами [271, с. 311]. Це створює додаткові проблеми в усіх сферах державної мовної політики, які спрямовані на підвищення статусу російської мови та балансування між Митним і Європейським союзами, які активно втручаються у мовно-культурні процеси сучасної Української держави. Якщо одні із них вбачають у цьому прогрес, то інші – загрозу суверенітету і соборності України. У зв’язку із цим особливої ваги набуває мовна політика консенсусу, але яка навіть у таких демократичних і розвинених країнах, як Бельгія, Канада, Іспанія тощо, невзможі подолати усі суперечності і мовно-політичні конфлікти, які перешкоджають загальнонаціональному поступу та об’єднанню полікультурних спільнот в одну політичну націю [212, с. 318, 320-322, 323].

В основі мовної політики консенсусу знаходиться, поняття “консенсус”, яке походить від лат. consensus та означає “згода”, якої досягають у результаті дискусії та компромісів. Відсутність у лідерів політичних сил раціональної та виваженої дискусії із приводу розв’язання мовно-політичних проблем поглибила протистояння між провладними та опозиційними політичними силами, призвела до затяжної політичної кризи, протистоянь і конфліктів, які можна було б розв’язати завдяки консенсусу, одноголосності, загальної згоди щодо спірного питання учасників конференцій, переговорів, засідань. Тобто, “консенсус” – це форма колегіального ухвалення рішення, що вступає у силу, коли за нього висловилися усі без винятку учасники голосування [226, с. 316].

У цьому випадку варто не споглядати пасивно за тим, що дозволяють собі окремі політики та політичні сили, а вести конструктивну дискусію, як навчитися чесно перемагати у конкурентній боротьбі, знайти консенсус,

досягти єдності, зорієнтуватися, порозумітися і взаємодіяти. За О. Контом поняття “консенсус” – це гармонія у найширшому розумінні, а за М. Вебером – це характеристика будь-якого суспільства, яке не розпадається, а має елементарний “порядок”, який не виключає боротьбу інтересів і різних тенденцій. Тобто, М. Вебер прагнув надати консенсусу більш чіткого соціологічного змісту, що може бути викликано різними мотивами, цілями і внутрішнім станом учасників конкретної взаємодії [231, с. 298-299].

Щоб досягти консенсусу, велике значення має ділова обстановка, яка створює атмосферу компетентності, довіри до мовної політики держави, лояльності у відносинах між мовно-політичними суб'єктами політичного процесу. Мовна політика консенсусу виконує функцію міжсферного комунікатора і ціннісного орієнтиру українського народу, що досягається на основі компромісів та імперативу злагоди як важливої складової консолідації всього поліетнічного соціуму. Так, складовою частиною мовно-політичної комунікації є діалог, завдяки якому можна дійти компромісів та й повної згоди з того чи іншого спірного політико-мовного чи іншого питання.

Отже, основою консенсусу є такі поняття, як “дискусія” і “компроміс”, які складають тріаду: дискусія – компроміс – консенсус. Ці поняття доповнюють одне одного, оскільки тісно взаємопов'язані за сутністю, змістом і характером. Вони можуть співіснувати і окремо, оскільки дискусія може відбутися без компромісу, а компроміс – без консенсусу, коли одна із сторін іде на компроміс, а інша його не приймає, тобто сторони протистояння не дійшли згоди. Ця тріада знаходиться в основі мовної політики консенсусу, на якій тримається рух і розвиток усіх сфер життєдіяльності суспільства, держави і міждержавні стосунки. Мовна політика консенсусу управляє усіма галузями суспільно-політичного життя держави, без чого не можна уявити ні соціально-економічний, ні культурний розвиток українського полікультурного суспільства, ні загальнонаціональний поступ.

Відтак, “мовна політика консенсусу” – це: 1. категорія, яка забезпечує життєдіяльність усього суспільства і держави у цілому в усіх сферах і галузях

суспільно-політичного життя. 2. Рух за повноцінний розвиток освітньої, політичної, культурної, інформаційної, законодавчої та інших галузей полікультурного суспільства. 3. Боротьба за утвердження різних поглядів, спрямованих на створення принципово нової політики у стосунках і відносинах між владою та опозицією, якої у тоталітарному суспільстві не могло існувати у принципі. 4. Комунікативний потенціал сучасної мовної політики України, комплекс конкретних заходів національно-демократичних політичних сил і держави у цілому, які систематично проводяться на всеукраїнському рівні, спрямовані на захист національних інтересів, української мови як єдиної державної, збереження цілісності країни, недоторканості її державних кордонів, консолідацію полікультурного українського суспільства. 5. Сукупність суб'єкт-управлінських засад, що базуються на конструктивізмі, раціоналізмі і взаєморозумінні, з чим в українському політикумі завжди були проблеми, починаючи від відновлення Комуністичної партії України і закінчуючи розпуском її фракції у Верховній Раді України та діяльністю проросійських політичних сил.

Не здатні мінімізувати мовно-політичні проблеми й опозиційні політики, які не спромоглися дійти консенсусу навіть між собою заради створення та ухвалення нового закону про мови, який би зміг захистити поширення і функціонування не лише української мови як державної на Півдні і Сході держави, а й мов національних меншин. Не висока комунікативна потужність української мови гальмується браком взаєморозуміння між полярними політичними силами, окремими політичними акторами, відсутністю належного дискурсу та лексикографічного забезпечення у таких галузях мовної комунікації, як військова, технічна, наукова, медична тощо. Розв'язати цей заплутаний вузол можна було б із допомогою дискурсу, який повинен мати місце при розв'язанні будь-яких питань між особистостями, окремими соціальними групами, різними суб'єктами політики. Але і він буде неможливий без політичної толерантності, особливо в умовах проголошеного Конституцією України (ст.15) політичного плюралізму [50, с. 22].

У цьому контексті варто нагадати про існування деструктивного (поляризованого) потенціалу політичного плюралізму, який несе потенційні ризики і загрози, що може призвести до зміни територіального устрою країни, створення федерації, що нагадує про існування сучасного українського поляризованого плюралізму, який сформувався у сучасній Україні протягом років незалежності. Щоб подолати політико-ідеологічні протистояння в українському суспільстві, а, разом із тим – мовно-політичну кризу та розкол країни, було б доцільно лівим і правим політичним силам дійти консенсусу заради створення української політичної нації, збереження української мови і культури, а також – соборної і незалежної Української держави. Велику роль у розколі українського соціуму відіграє регіональна еліта і проросійська преса, які спільними зусиллями дискредитують українську мову і культуру, нав'язують думку про те, що виразні засоби і лексичний склад російської мови значно багатші за українську мову, яка не є науковою і розвиненою [194, с. 86].

Із виникненням Української незалежної держави мовні комунікації стали поступово відроджуватися в усіх галузях життєдіяльності, зокрема в освіті, діловодстві, культурі, ЗМІ і т. п. Це сприяло розвитку та поширенню української мови та мов національних меншин у технічній галузі, науці, кіно, телебаченні тощо. Це стало можливо через взаєморозуміння між полярними політичними силами, владою та опозицією. Комунікативний потенціал мовної політики на першому етапі розвитку держави дав можливість порозумітися лівим і правим політичним силам при ухваленні важливих для держави законів, постанов і рішень, зокрема Декларації про державний суверенітет, Конституції України та проголошенні незалежності і т. п. І усе це можна було втілити у життя, завдячуючи політиці консенсусу, яка у мовно-культурній галузі налагодила між правими і лівими політичними силами конструктивні відносини, спрямовані на єднання споріднених за мовою та культурою етносів у політичну націю. Тобто, основною складовою частиною мовної політики є комунікаційна функція мови, яка, на думку Л. Нагорної, “виконує роль чинника міжгрупової і міжособистісної взаємодії” [212, с. 371].

Якщо на першому етапі українського державотворення відбулися кардинальні зрушення в усіх сферах суспільно-політичного життя, то на початку другого етапу, як уже було зазначено, українізація почала помітно пригальмовувати. Чинниками такого пригальмовування були абсолютно нові умови, в які потрапила молода незалежна Українська держава, – це зіткнення несумісних ідеологій, низька політична культура, яка є фрагментарною, брак досвіду в управлінні державою, економічні негаразди, розруха, мовно-політична криза тощо. Основою політичної культури є мовно-політична культура за своєю суттю, значенням і місцем у політичній системі сучасної України є суперечливою і двозначною, оскільки поєднує у собі раціональні та ірраціональні чинники, а також дві культури – авторитарно-тоталітарну, яка ще має велику силу і вплив, і демократичну, яка не без проблем народжується. Показовим прикладом її фрагментарності є, на думку В. Логвинчук, ослаблення толерантності через розбіжності між політичними елітами, щодо дражливих ідеологічних питань: мовного статусу російської мови, ОУН-УПА, голодомору, НАТО, Євросоюзу чи Митного союзу тощо. У демократичних суспільствах ці проблеми, як вважає В. Логвинчук, “розв’язуються шляхом переговорів, створення об’єднань, коаліційних союзів та досягнення консенсусу” [187, с. 15].

А у сучасній Україні, замість діалогу, взаєморозуміння, дискурсу і досягнення компромісу, полярні політики конфліктують. У той же час життя вимагає конкретних справ, термінових рішень, досвіду, толерантності, вміння дискутувати та розв’язувати проблеми, зокрема і мовно-політичні, які стоять на порядку денному. Мовна політика консенсусу, починаючи із середині 1990-х рр., почала поступово втрачати завойовані позиції, національний характер, мрії про загальнонаціональну ідею і ті зв’язки, що ґрунтуються на консенсусі та взаєморозумінні. Враховуючи вищезазначене, українська мова стала втрачати роль ідентифікатора і консолідатора і поступилася російській, особливо на Півдні і Сході держави. Це засвідчує перепис населення 2001 року, де зазначається, що україномовних українців у Луганській області поменшало на 4,9% у порівнянні із даними перепису 1989 року, а шанувальників російської



мови збільшилося. Така сама ситуація була і у Донецькій області, де українську мову вважали рідною лише 24,1% населення краю, що було на 6,5% менше, ніж за даними перепису 1989 року. Це сталося через те, що російською мовою за певних обставин користувалося 74,9% осіб, що у порівнянні із минулим переписом населення цей показник збільшився на 7,2%. Ситуація стає зрозумілою особливо тоді, коли проаналізуєш, чому російськомовних українців у 1989 році у Донецькій області було 2,8%, у Луганській – 5,3%, в АРК – 0,1%, а кількість тих українців, що визнали рідною російську мову, упродовж 1989-2001 рр. зросла на 12,1%. На думку С. Корабльова, ситуація свідчить про те, що Донецьк забувати російську мову не хоче, що не відповідає дійсності хоча б через те, що мовна ситуація у цьому регіоні є штучною і заполітизованою. Це відображається на деструктивному рівні розвитку української мови, поширення якої у цьому регіоні усі роки незалежності, по суті, було загальмовано. Її наслідки також не змусили довго чекати: у більшості місцевих мешканців регіональна влада за роки незалежності сформувала проросійську свідомість і панкультуру, яка відкидала наявність і розвиток української, що і призвело до анексії АР Крим та введення російських військ на Схід України, які узяли під контроль мовні і культурні надбання місцевих мешканців. У той же час на цю ситуацію вчасно і правильно зреагували сусідні російськомовні області, які навідріз відкинули такий захист сусідньої держави та укріпили власні позиції захисту і контролю над своєю територією. У зв'язку із цим мовна політика консенсусу могла належним чином захищати українську мову і культуру від маніпуляцій та подвійної політики лише на тих територіях, які було звільнено від російських військових. Здала свої позиції й національна ідея, яку О. Білоус, Е. Лисицин і В. Молостовцева ставлять в один ряд, що і не дивно, із національною безпекою України [20]. Дискусії навколо національної ідеї, на думку Л. Нагорної, зайшли у глухий кут. Тому досягнення консенсусу щодо загальнонаціональних цілей і перспектив стало малоімовірним. Соціокультурна розірваність, як вважає учений, є не лише гальмом на шляху до ринкового реформування, а й фактором, який унеможлиблює формулювання

його мети та загальноприйнятної національної ідеї [216, с. 174, 182]. Щоб мовна політика консенсусу була ефективною, було б доцільно, аби влада:

- вчасно інформувала громадян про подальші дії у сфері мовних комунікацій та залучала їх до дискусії;

- надавала можливість громадянам впливати на процес ухвалення рішень, розширювати сферу власної національної компетентності та підвищувати поінформованість;

- залучала до дискусії широкі верстви населення, щоб налагодити діалог та порозуміння;

- враховувала думки громадян та політичних опонентів при розробці, обговоренні та ухваленні того чи іншого законопроекту;

- забезпечувала українську спільноту правдивою інформацією, надавала можливість отримати рівні права на доступ до інформації і свободи слова і т. п.;

- захистила український народ від нав'язливої і некоректної реклами, яка негативно впливає на нервову систему психіку людини і загальне її здоров'я;

- захистила громадян від інформаційного на них тиску з боку великих кампаній.

### **5.3. Мовне питання у контексті політичної кризи**

Незалежно від того, як найближчим часом розвиватимуться бойові дії на Сході України та коли наступить замирення в регіоні, державна влада та політичні сили вже сьогодні мають виробляти різні види політик, які дали б змогу розв'язати суперечності, що призвели до війни. Адже антитерористична операція сама по собі не є засобом подолання кризи, вона в кращому разі створює передумови для цього.

Важливі аспекти врегулювання стосуються мовного питання. Власне поштовхом до сплеску сепаратизму стало скасування Закону «Про засади державної мовної політики» [95]. І хоча на це рішення було накладене вето, спіраль кризи було розкручено. Але цей закон – лише зовнішній мовний чинник

кризи. Поширені твердження про те, що ніхто не заважає громадянам розмовляти мовою, що в Україні транслюють телеканали, друкують газети та книжки російською та іншими мовами, ігнорують те, що мова є не лише ознакою, а й чинником ідентичності, тому рішення нової влади щодо відміни регіонального статусу російської мови, на думку Президента України, було помилкою [274]. Те, що інститути мовної політики не відповідають інтересам значної частини громадян, є небезпечним явищем. На думку соціологів, якщо «соціальні інститути не здатні обслужити індивідуальні/суспільні інтереси й потреби, люди можуть створювати нові можливості, покликані забезпечити їх у ситуації провалів інституціональних підтримок у повсякденному житті. Зрештою відбувається дуплікація соціальної реальності, на підставі чого можуть набути розвитку «паралельні суспільства» із власними регулятивними та підтримувальними механізмами. ...Така реальність може спричинити специфічні наслідки на шляхах соціальної інтеграції, що ведуть до сепаратизації й розвитку паралельних суспільств» [173, с. 150–151]. Тому функціонери ООН переконані, що мовне питання є важливою причиною можливого розколу України [124]. Отже, однією з причин сепаратизму є нездатність інститутів держави забезпечити потреби громадян у мовній сфері, як й в багатьох інших сферах.

Але до конфліктів слід ставитись діалектично. Ще Л. Козер звернув увагу на те, що вони виконують також й позитивні функції. Серед них – не лише діагностична, а й комунікативна функція. Конфліктні події «слід розглядати як важливий показник прагнення спільноти до соціального зчеплення, інтеграції з комплексним „великим” суспільством» [173, с. 154]. Отже, конфлікт – це форма діалогу, без якого єдність суспільства неможлива.

Мовне питання вивчали І. Кресіна, В. Кулик, В. Литвин, О. Майборода, Л. Нагорна, Ю. Римаренко та ін. Варто виокремити колективну монографію «Мовна ситуація в Україні : між конфліктом та консенсусом», що вийшла під егідою ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса. Але викладені в цій та інших працях ідеї потребують свого розвитку. Нинішня криза скорегувала ситуацію і потребує

конкретних заходів. Крім того, ідеї, які розвивають деякі учені щодо мовного питання, не завжди реалістичні. Нині політикум обговорює різні варіанти вирішення мовних проблем. Президент декларує, що українська мова має бути єдиною державною, але пропонує ввести статус регіональних мов, надавати який мають самі регіони. Формально це продовжує лінію «закону Колісниченка-Ківалова», але це лише засадничий принцип, спрямованість якого залежить від механізму реалізації. «Свобода», навпаки, проти офіційного статусу російської мови й на державному, й на регіональному рівні. На думку лідера партії, якщо б Донбас був україномовним, не було б сепаратизму та військової агресії Росії [367]. Але проблема у тому, що Донбас не є україномовним і навряд чи таким найближчим часом буде. Є сили, що дотримуються протилежної позиції. Лідери сепаратистів виступають за надання російській мові статусу державної [174]. Але перешкодою на цьому шляху є не лише позиція праворадикалів. Як слушно писав М. Рябчук, державну двомовність можна підтримати, якщо чиновники сприймають її як обов'язок знати обидві мови, але вони, на його думку, сприймуть це як право не знати одну з них.

Аналізуючи, який підхід є доцільним та реалістичним, ми спираємось на розробки вчених, не лише щодо мовного питання, а й взагалі полікультурності. Г. Зімон зауважував, що регіоналізм в Україні, з одного боку, ускладнює ухвалення рішень, перешкоджає відверненню загроз, з іншого – створює шанси, спонукає до компромісів [123, с. 347]. Цю думку поділяв й фундатор етнодержавознавства Ю. Римаренко, який вважав за необхідне та можливе перетворити поліетнічність населення на фактор сили та могутності держави [310, с. 171]. Л. Нагорна вважає, що різноманітність «суперечить не єдності, а різним уявленням про єдність» [221, с. 203]. Отже, полікультурність, а відтак багатомовність принципово не суперечить єдності суспільства та держави. Вона може викликати конфлікти, а може сприяти зростанню довіри. Звідси випливають дві можливі політичні стратегії.

Одна спрямована на подолання різноманітності, чого прагне «Свобода». Вона неможлива без символічного насильства. Але є сумніви щодо його ефективності. Насильницька українізація не зламає повсякденні мовні орієнтації, адже «спроби конструювання ідентичностей політичними методами рідко бувають вдалими» [221, с. 196]. Навпаки, «коли представники однієї з субкультур відчують, що їй загрожують дії або наміри суб'єктів з іншої субкультури (або інших субкультур), виникає конфлікт, який може мати вибухову силу» [239, с. 64].

Друга стратегія передбачає відмову від уніфікації, використання мовно-культурного плюралізму. У вказаній монографії ПІЕНД до цілей мовної політики в Україні віднесені «збереження поліетнічності та поліфонічності українського суспільства, гармонійне співіснування ...різних мов та їх носіїв, втілення моделі мововжитку, яка найбільшою мірою сприяла б суспільному прогресу» [212, с. 394]. О. Бабкіна пише, що «стабільність суспільства можлива тільки як співіснування різних за інтересами соціальних груп» [13, с. 9]. М. Остапенко включає до демократичної культури плюралізм не лише як відображення, а й як стимулювання різноманіття суспільно-політичного буття [239, с. 64]. Пропагуючи «узгодження цінностей культур», єдиним його шляхом вона вбачає «визнання можливості кожної цінності, що входить до складу кожної з усієї множини культур» [239, с. 65–66].

Проте пошук механізмів реалізації цієї стратегії є дуже складним завданням. Наприклад, спроба пошуку спільного для груп інтересу, більш важливого, ніж групові інтереси, наштовхується на проблему того, хто буде його формулювати, адже кожна з груп претендуватиме на монопольне право бути речником цього інтересу. Аналогічно й теза про те, що у полікультурному суспільстві групова відмінність не має «випинатися» на фоні інших культур, логічна щодо груп, які домінують у суспільстві, але не щодо меншин.

Шлях вирішення проблеми слід шукати в іншій площині. Г. Зімон вважає, що єдиною відповіддю на виклики, які несуть розмаїття, відмінності в походженні, ментальності та очікуваннях майбутнього, є демократія [123,

с. 347–348]. Але це поняття потребує корекції, коли вживається щодо культури, зокрема мовної сфери. На думку М. Кастельса та його послідовників, у мережевому суспільстві діють тенденції до кризи класичної демократії, потрібна інша її форма. «Розуміння демократії як влади більшості повинно бути доповнено необхідністю захисту меншин, і особливо окремої людини від інформаційного насильства» [325, с. 290].

На думку Л. Бунецького, перехід українського суспільства до несуперечливої політичної системи пов'язаний з «можливістю розвитку ...неоінституційної політики, заснованої на активності самодіяльних соціальних рухів та організацій...». До витоків сепаратизму закордонні дослідники відносять, зокрема, недостатнє представництво етнічних меншин у владі [577]. Л. Даймонд засобом попередження міжетнічних конфліктів вважає залучення меншин до політики [445].

Відомий співак та громадський діяч С. Вакарчук у березні 2014 р. запропонував 10 принципів, які, на його думку, забезпечать успішну розбудову держави. Один з них: «Уважно слухайте та чуйте усі без виключення регіони України. На Сході та на Заході. І в першу чергу – голос простих людей» [400].

Отже, в контексті постмайданної ситуації, війни на Сході, загрози цілісності держави питання технології розв'язання проблем, зокрема, мовної сфери інколи важливіші за певний варіант розв'язання. Інтереси цілісності держави, реалізація принципів Євромайдану вимагають надання суспільству та населенню регіонів права самостійно вирішувати питання мовних режимів. Так, для зняття напруги та послаблення зовнішнього тиску питання про другу державну мову має бути винесене на референдум. Те саме, але вже на місцевому рівні, стосується надання статусу регіональної мови в регіонах, де відбуваються військові дії. Методи прямої демократії є найпослідовнішим демократичним засобом вирішення проблем. Сучасна криза досягла такої гостроти, коли зняття напруги можливе лише завдяки їх застосуванню. Це вимагає регламентації механізмів підготовки, проведення та реалізації результатів національних та місцевих референдумів.

Але «референдумний» шлях можливий лише щодо статусу російської мови. Низка інших проблем, а саме статус мов інших меншин не може бути вирішена таким чином. Їх підтримка шляхом надання статусу регіональної мови вимагає інших методів, оскільки частка меншин у населенні регіонів часто менше 50 %. Тому необхідні інші шляхи, зокрема регламентація в законі умов надання статусу регіональної мови, самого цього статусу, прав меншин, обов'язків державної влади та місцевого самоврядування. «Закон Колісниченка-Ківалова» містив більшість цих положень, але конфлікти навколо його реалізації, наприклад, відмова Ізмаїльської міськради надати статус регіональної болгарській мові, хоча болгарська меншина відповідала вимогам закону [27], свідчили про його недосконалість, необхідність фіксації права «малих громад», обов'язків органів влади ухвалювати рішення тощо.

Але ці питання можуть бути вирішені пізніше. Наразі актуально зняти напругу щодо російської мови, що може бути вирішене лише через масове опитування. У зв'язку з цим виникає ще одна проблема. Як вважає Г. Зімон, у міжетнічній сфері демократія спрацьовує, коли члени спільноти розглядають себе громадянами держави та внаслідок цього розпад чи відділення неможливі [123, с. 348]. Отже, держава перш ніж застосувати ідею референдумів, має бути переконана, що громадяни, зокрема «бунтівних регіонів», відчують себе членами політичної спільноти.

Звернемо увагу на дослідження громадської думки населення Сходу та Півдня у березні-квітні 2014 р. Вони доводять, що громадяни, навіть попри негативне ставлення до нової влади та вимоги щодо збільшення прав регіонів, усвідомлювали себе громадянами України. За даними Інституту соціології та політичного аналізу, у березні 67,5 % мешканців Донбасу бажали жити в єдиній Україні. 50,2 % були за збереження унітарного устрою, але 31,6 % виступали за більшу децентралізацію. На користь федералізації висловлювались 15,5 %. Відокремлення від України та входження до РФ бажали 18,2 % респондентів, незалежної Донецької республіки – 4,7 % [242].

Опоненти запитують – а чому ж тоді мешканці Донбасу голосували на референдумі 11 травня? По-перше, у другій декаді травня в регіоні вже точились бойові дії і були масові жертви серед мирного населення. По-друге, а хто сказав, що голосування 11 травня означало прагнення від'єднатись? Адже на референдумі про це не запитували. Отже, радикалізація громадської думки в регіоні може бути пов'язана, по-перше, з бойовими діями та жертвами, по-друге, з можливою дестабілізацією у «Великій Україні», тобто протистоянням між політичними силами, між ними та суспільством, зокрема й внаслідок тривалості АТО та зростання жертв серед мобілізованих.

В теоретичному аспекті слід звернути увагу на поняття «багатошарової ідентифікації». Самоідентифікація громадян як мешканців регіону не суперечить принципово одночасній самоідентифікації з національною спільнотою. Вона може їй суперечити, якщо вони антагоністичні. Але нині така антагоністичність ще не охопила свідомості більшості. Більше того, на певному етапі це не було властивим навіть керівникам «сепаратистів». Так, у квітні сили, які захопили будівлю Донецької облдержадміністрації, в телеєфірі заявляли, що вони «не сепаратисти, не терористи, не диверсанти і не найманці». Їх мета – домогтись, щоб «влада почула голос Донбасу» [416].

Квітнева програма руху «Південний Схід» передбачала «утвердження держави, де людина відчувала б себе не другосортною, з неправильною мовою або історією, а повноцінним громадянином» [400]. Навіть липневі дані Л. Кучми про відстоювання на переговорах вимог федералізації та другої державної мови слід тлумачити не лише як впертість, а й як те, що «сепаратисти» допускають можливість того, що регіон лишиться у складі України. Але подальші військові дії, збільшення жертв можуть змінити ситуацію. Тому метою держави є переконання громадян в тому, що самоідентифікація як мешканців регіонів не суперечить усвідомленню громадянами України, навпаки, останнє є передумовою першої.

Отже, наразі відсутні умови, які заважають реалізації демократичних засобів розв'язання мовного питання в Україні та на Сході. Державна влада та



політичні сили мають довіряти громадянам, не боятися слухати їх думку. За даними Центру Разумкова, у травні за статус російської мови як державної виступали 25,3 % мешканців України, а 71,2 % були за те, щоб єдиною державною була українська мова. На Сході таких було 47,8 %. Це більше частки мешканців регіону, які були за надання російській мові статусу державної. Але 31,3 % українців висловлювались за те, щоб російська мова була офіційною в окремих регіонах [2].

Але реалізація демократичних методів розв'язання мовних проблем в Україні, на нашу думку, не є найбільш імовірним сценарієм. Це пов'язане, по-перше, з особливостями політичної еліти та певних бізнесових кіл, які бачать у війні зручний спосіб отримання політичних дивідендів та перерозподілу власності, по-друге, з загостренням фінансово-економічної кризи, по-третє, з загостренням політичних взаємин. Важливим чинником є й зміни у громадській думці, зокрема скорочення прихильників демократії, зростання ксенофобії, які фіксують соціологи в останні роки [356]. Важливо й те, що після політичного краху Партії регіонів відсутні сили, які б акумулювали інтереси, зокрема у мовній сфері, мешканців Сходу та Півдня.

Отже, існуючі інститути мовної політики не задовільняють потреб значної частини громадян України, що й стало однією з причин кризи. Зasadничим принципом мовної політики України має бути перетворення мовного різноманіття на фактор єдності суспільства. Умовами цього є дотримання принципу захисту прав меншин та теоретична конструкція багаторівневості самоідентифікацій. Механізмом реалізації цієї політики є пряма демократія. Необхідною її передумовою є самоусвідомлення більшості громадян як членів полікультурної, але єдиної політичної спільноти. Але перешкодами на цьому шляху є зацікавленість політичних сил у силовому сценарії розв'язання кризи та радикалізація настроїв у суспільстві.

## ВИСНОВКИ

Неоінституціоналізм є гнучким підходом, згідно з яким інститути є нормами та правилами, у межах яких індивіди вибудовують політичні відносини. Він увібрав досягнення «старого» інституціоналізму, біхевіоралізму, соціально-детерміністських теорій. Його суть – не лише визнання провідної ролі інститутів, а й виокремлення формальних і неформальних інститутів. Це дає змогу долучити до досліджень широку палітру суспільних явищ, аналізувати національні особливості політичних систем.

Виокремлення формальних і неформальних інститутів розширює спектр моделей відносин між інститутами та акторами. Не лише актори формують інститути, а відтак важливе значення має бути приділене механізмам їх взаємодії у політичному процесі, а й інститути визначають політичну поведінку, не лише формують її альтернативи, а й впливають на уявлення про потреби, цілі діяльності, ідентичність тощо.

Відтак спільні інтереси не є механічною сумою особистих. Спільні інтереси є реальністю, але вплив акторів на їх формування ієрархічний. Саме дослідження механізмів їх взаємодії дає змогу аналізувати цю ієрархічність.

Вивчення співвідношення формальних і неформальних інститутів дає змогу краще проаналізувати суспільну динаміку, її багатофакторність, непередбачуваність. Відтак увага зосереджується на факторах вибору альтернатив, ролі в цьому інститутів. Сприяють цьому історичний, соціологічний інституціоналізм та інституціоналізм раціонального вибору, який припускає множинність механізмів взаємодії акторів при прийнятті рішень.

Інституціоналізація є диференціацією управління. Вона збагачує потреби, розмежовує уявлення акторів про вигоди, що створює передумови для конфліктів. Тому, з одного боку, управлінці зацікавлені у створенні організацій, покликаних задовольняти зростаючі потреби, з іншого – надмірна диференціація інститутів загрожує некерованістю.

Проблема інституційного розвитку значною мірою зводиться до взаємодії формальних і неформальних інститутів. Чим нижчий рівень функціонування інституту, тим більш значущими є неформальні регулятори. Тому співвідношення формальних і неформальних інститутів – це й проблема повноти регламентації суспільних відносин. Метою інституціоналізації є зміна цінностей, а інститути набувають сталості тоді, коли укорінюються в цінностях.

Зміни в середовищі роблять нефункціональними цінності та неформальні практики, властиві попередньому етапу. Але вкорінення нових цінностей і вироблення нових практик відбуваються нерівномірно в різних групах. Правлячі групи ініціюють зміни у формальних інститутах. Останні можуть відповідати або не відповідати змінам у навколишньому середовищі. Та навіть якщо вони їм відповідають, але не збігаються з поширеними в інших групах цінностями, це веде до соціокультурних розколів.

Попри розбіжності національних моделей модернізації, є параметри, спільні для будь-якої моделі. Вони впливають з проблем адаптації суспільства до кожної з них. Ідеться про відкрите суспільство, пріоритет галузей, які забезпечують переваги у світовій системі поділу праці, розвиток освіти, науки, охорони здоров'я тощо. Успіх національної моделі, збереження/досягнення єдності суспільства пов'язані з тим, наскільки в процесі «відкривання» суспільства параметри модернізації та суспільні традиції поєднуються.

Модернізація України зумовлена технологічною відсталістю економіки та соціальної інфраструктури, наявністю соціокультурного розколу. Це обумовлює її складність модернізації, відсутність національної єдності як її передумови. Завдання досягнення цієї єдності має бути розв'язане в ході модернізації.

Модернізація соціокультурно розколотого суспільства вимагає пріоритету соціально-економічних цілей. Вона ставить вимоги й до модернізації політичної системи, якій, зокрема державній владі, належить ключова роль у її здійсненні. Її передумовою є певний рівень політичної стабільності. Але провайдером модернізації не може бути авторитарний режим.

Урахування цих суперечливих реалій зумовлює зосередження уваги на регіональній політиці. Міра співвідношення централізації/децентралізації за радикальної модернізації не може бути визначена апріорі, а залежить від становлення громадянського суспільства. Проте таке становлення теж залежить від чіткості цілей і заходів модернізації та їх реалізації.

У соціокультурно розколотих суспільствах досягнення національної єдності є не передумовою, а завданням модернізації. Але модернізація різних регіонів у таких суспільствах матиме розбіжності, що ускладнює виконання цього завдання та посилюватиме «кризовий синдром модернізації». Це вимагає підвищеної уваги до політичної централізації. В економіці держава, насамперед державна влада, має бути стимулятором інвестиційних процесів у регіонах.

Взаємодія органів виконавчої влади – відкрита система. Вона реалізується в ході розбудови відносин між цими органами та іншими акторами – державними і недержавними. Значну роль у взаємодії центральних і місцевих органів відіграють партії, галузеві та регіональні еліти, громадські організації, окремі діячі. Плюралізм акторів сприяє проникненню політичних принципів взаємодії на усі рівні адміністративного управління та їх «горизонтальному» поширенню, зокрема на організаційно-правову структуру влади.

Механізми взаємодії центральних і місцевих органів влади регламентуються конституційними принципами розвитку держави та суспільства, які, у свою чергу, визначаються історичним досвідом суспільства, особливостями соціально-економічного розвитку, традиціями державного управління тощо. Тому механізми взаємодії органів влади мають конкретно-історичний вираз, еволюціонують разом із суспільством і одночасно зберігають глибинні основи його функціонування, динаміка яких менш інтенсивна.

Технологічний аспект взаємодії центральних і місцевих органів влади значною мірою детермінує функціональна її структура. Остання визначається політичним режимом, формою правління, адміністративно-територіальним устроєм і охоплює розроблення, реалізацію різних видів політик, моніторинг, контроль тощо. У той час як функції органів влади визначаються принципами

розвитку суспільства та держави, самі вони визначають методи, інструменти, важелі взаємодії носіїв функцій, організаційну структуру влади.

Поряд з функціональними механізмами взаємодії центральних і місцевих органів влади мають й процесуальний вимір. Це не лише реалізація функцій органів влади, адміністративний процес, а й партійна і громадська діяльність, внутрішньопартійні процеси, виборчі кампанії тощо.

Отже, дослідження механізмів взаємодії центральних і місцевих органів влади вимагає вивчення історичного її контексту, етапу розвитку суспільства та держави, регіонів; нормативно-правових засад взаємодії; функціональної, організаційної моделі органів влади; регламентації методів, прийомів, засобів взаємодії, впливу на неї групових суб'єктів політики, особистісного чинника.

Теоретичний потенціал комунікативного підходу до аналізу мовної політики полягає у підтриманні контакту і дружніх стосунків між полярними політичними силами, владою і громадянами. Європейський напрям аналізу мовної політики розглядається у контексті комунікативного підходу, що необхідно розуміти як комплекс конкретних заходів, які систематично проводяться на національному рівні та спрямовані на захист національних інтересів, збереження цілісності країни, недоторканості її кордонів, консолідацію полікультурного суспільства.

Дослідження історії взаємодії центральних та місцевих органів влади в радянський період свідчить, що на певному етапі централізація влади стала суттєво гальмувати розвиток радянської політичної системи. Проте спроби прибрати цю перешкоду шляхом розширення повноважень місцевих органів державної влади виявились невдалими, оскільки гальмувались надцентралізованими політичними відносинами, політичним монізмом, відсутністю інституціоналізації суспільно-політичного плюралізму. Тому децентралізаційна політика призводила не до становлення „єдності у різноманітті”, а до мультиплікування на кожному з рівнів суспільного управління тоталітарних режимів, які не були пов'язані спільними цінностями. Тому децентралізація об'єктивно вела не до розв'язання суспільних проблем, а,

навпаки, до їх загострення, загрожували врешті розпадом суспільства в цілому. Відтак перспектива адміністративних реформ була тісно пов'язана зі змінами у політичному фундаменті суспільства. Тоталітарний режим не міг бути провайдером децентралізаційних реформ та регіональної політики в цілому.

Механізми впливу центральної влади Польщі, Росії, Угорщини, Румунії та СРСР на місцеву владу України в контексті мовно-комунікативної політики майже нічим не відрізнялися – це були утиски, залякування, шантаж, звинувачення, заборони. На відміну від цих держав, Велике князівство Литовське, Австрія і Чехо-Словаччина проводили на території окупованої України лояльну мовну політику: вони дозволяли відкривати школи з українською мовою навчання, кафедри у вищих навчальних закладах тощо. Стартовими умовами посттоталітарного етапу стало успадкування незалежною Українською державою від СРСР усіх мовно-політичних проблем.

Становлення виконавчої влади незалежної України відбувалось у річищі модернізації, спричиненої об'єктивними обставинами і суб'єктивними інтересами. Модернізацію підштовхнула бюрократія. Її ідеологією на першому етапі став неолібералізм (приватизація, ринок, політичний плюралізм). 1990-ті рр. стали «критичним моментом», коли здійснювався вибір моделі влади. Вибір був зроблений на користь президентсько-парламентської республіки, вертикалі місцевих органів виконавчої влади, організаційно відокремлених від місцевого самоврядування, і водночас вертикалі центральних органів виконавчої влади. Ця конструкція була зумовлена національними традиціями, актуальним співвідношенням політичних сил. «Керівною силою» вертикалі влади став Президент, який мав прямий мандат громадян. Але політичний плюралізм зумовив противаги президентській владі. Ключове значення щодо взаємодії органів державної влади мали три компроміси 1995–1996 рр. Перший передбачав відмову від прямої апеляції Президента до народу та збереження ваги парламентаризму, другий – «подвійний центр» виконавчої влади, третій – збереження обл- та райрад водночас зі створенням місцевих держадміністрацій та вертикалі територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Вони заклали передумови для плюралістичного впливу на взаємодію органів виконавчої влади. Зворотнім боком плюралізму політичного класу стали суперечності у державній та, зокрема, виконавчій владі, які окреслили вектор подальшого розвитку державного управління, зокрема політичну реформу.

Неоліберальні реформи призвели до формування нової системи власності, початку консолідації суспільства на її основі. Але подальшому його розвитку заважала технологічна відсталість. Державне керівництво задекларувало перехід до інституційних реформ, зокрема бюджетної та адміністративно-територіальної. Інституційні реформи актуалізували суперечності між потребою посилення управлінського впливу та політичною структуризацією еліт. Як і в радянські часи, спроба подолати їх шляхом адміністративної реформи, без зміни політичних відносин була неефективною. Отже, вибір на користь конституційної реформи обумовлювався інституційними чинниками – плюралізмом еліт, структурою господарства, інституційним вибором 1990-х рр.

Тенденцією взаємодії органів влади при переході до інституційних реформ є концентрація політичного впливу. Це сприяє збільшенню ролі середнього шару управління та підвищує роль координаційних механізмів взаємодії. Але надмірна концентрація впливу за плюралістичності уряду провокує конфлікти. Хоча перехід до інституційних реформ вимагав відмови від централізованої моделі, домінантні партійні механізми не забезпечили набуття виконавчою владою нової якості. Партійна структуризація влади суперечила структуризації громадських інтересів в регіонах. Прискорена «партизація» керівництва центральних органів влади стала механізмом не демократизації місцевого управління, а втягування місцевих влад у конфлікти між національними офісами партій. Це заклало передумови відчуження центральної влади від потреб регіонів, а загальноукраїнських еліт – від регіональних. Збільшення унаслідок економічного зростання відмінностей у розвитку регіонів, розходження між інтересами еліт регіонів та центру контрастували з надцентралізованою системою влади. За відсутності консенсусу між центральними елітами це загрожувало розпадом держави.

У 2010–2013 рр. державотворення розгорталося на тлі кризи. Президентські вибори 2010 р., відновлення дії редакції Конституції 1996 р. сприяли подоланню публічного протистояння вищих органів державної влади. Були здійснені кроки з інституціоналізації держуправління, кодифіковано відносини у низці сфер суспільного життя. Інструментом адмінреформи стало розмежування політичних та адміністративних функцій влади. Але діяльність влади відчувала недоліки політичних відносин. Конфлікти були лише витіснені на нижчі рівні держуправління і спостерігалися у відносинах між окремими центральними органами влади, між ними та місцевими органами, між територіальними підрозділами центральних органів влади та місцевими держадміністраціями тощо. Одним з наслідків цього були відсутність концепцій низки актуальних реформ, хаотичні дії щодо організації влади, прийняття рішень, які суперечили декларованим цілям. Простір інституційних форм взаємодії влади з суспільством скорочувався. Наслідком дефіциту діалогу була неспроможність влади та опозиції ідентифікувати проблеми суспільного розвитку та приймати рішення щодо їх подолання. Це стимулювало суперечності між центральними та місцевими органами влади. Уряд та центральні органи виконавчої влади не виконували належним чином ролі стимулятора інвестпроцесів, гальмували регіональну реформу.

Подальший розвиток механізмів взаємодії між центральними та місцевими органами виконавчої влади залежить від загального розвитку політичної системи, сценарії якого можна поділити на три групи. При цьому найближчим часом не слід очікувати суттєвих зрушень щодо розвитку горизонтальних взаємодій у суспільстві. Серед найбільш реальних сценаріїв – той, згідно з яким кризові явища в економіці та інших сферах викличуть нову політичну кризу. Спектр виходів з неї залежить від її спускового гачка та гостроти – від розпаду країни до переходу влади до іншої політичної сили. В останньому випадку можливі зміни в конституційному дизайні. Від цього залежатиме й розвиток механізмів взаємодії центральних та місцевих органів влади. Можливі кілька його варіантів. Перший передбачає реалізацію



задекларованих планів, зокрема, створення виконкомів обласних та районних рад. Їм делегуються повноваження, що належали державним адміністраціям. Останні зосереджуються на контролі за органами самоврядування і територіальними підрозділами центральних органів влади. Цей варіант загрожує дезінтеграцією країни через низький ступінь суспільної консолідації. Але мало ймовірно, що політичні сили в осяжній перспективі погодяться на такі зміни. Другий варіант передбачає подальше зростання інтенсивності регіональних процесів, невідконтрольного центру, з поверненням конфліктів на центральний рівень. Ще один варіант полягає у збереженні нинішніх механізмів взаємодії, що загрожує новими кризами.

На нашу думку, в сфері взаємодії центральних та місцевих органів державної, насамперед виконавчої, влади, а також їх взаємодії з місцевим самоврядуванням доцільно:

- при розробці проекту реформи регіонального управління зосередитися на визначенні переліку повноважень, які можуть бути делеговані від органів виконавчої влади виконавчим органам обласних та районних рад;

- чіткіше регламентувати порядок ініціювання звільнення голів адміністрацій радами і прийняття ними рішень про звернення до Президента;

- до створення виконавчих органів обласних та районних рад впровадити узгодження радами кандидатур на посади голів місцевих державних адміністрацій;

- законодавчо обмежити частку державних асигнувань у місцевих бюджетах;

- впровадити кадрові реєстри на обласному та районному рівнях, покласти відповідальність за їх формування на місцеві державні адміністрації.

Також в контексті взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади слід законодавчо регламентувати питання реалізації регіональної політики. Доцільною є політика регіонального розвитку, яка передбачає ухвалення довгострокових національних та регіональних стратегій

регіонального розвитку, середньо- та короткострокових планів їх реалізації. Доцільно прийняти й інші акти, зокрема про агентства регіонального розвитку.

Щодо законодавчої гілки державної влади слід зробити, зокрема, такі висновки. Значний вплив на формування механізмів взаємодії центральних та місцевих органів державної влади має не лише прийняття самих законів, а й діяльність структурних елементів парламенту, зокрема парламентських комітетів. Проведений аналіз засвідчує, що їх діяльність є об'єктом політологічного, а не лише правознавчого аналізу, адже вони впливають на розподіл політичної влади. Одним з ефективних підходів при вивченні комітетів є неоінституціоналізм. Серед основних аспектів дослідження їх діяльності: функції комітетів, взаємодія з парламентом в цілому, Президентом та виконавчою владою, політичними партіями, регіональними елітами, а також внутрішні правила їх діяльності. Наразі західною наукою розроблено моделі функціонування комітетів, які дозволяють розпочати політологічні дослідження комітетів українського парламенту. Надалі ці дослідження дадуть змогу розробити моделі, орієнтовані на вітчизняні реалії.

В сучасних умовах значною мірою формування інституційних передумов взаємодії центральної та місцевої влади залежить від тієї виборчої системи, яка буде обрана щодо формування депутатського корпусу як національного парламенту, так і органів місцевого самоврядування. Більшість аргументів щодо «демократичності», «справедливості» пропорційної виборчої системи не відповідає нинішнім реаліям. За умов кризового сценарію саме мажоритарна система гарантує збереження непідконтрольних центральній владі сегментів, а відтак є збереження паростків політичної демократії. В сучасній Україні мажоритарна система (або хоча б змішана) дала б змогу оновити еліти та збільшити роль громадянського суспільства. Водночас хід суспільно-політичних подій робить все більш реальним збереження недемократичного варіанту пропорційної системи з використанням закритих виборчих списків.

Ефективна взаємодія центральних та місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування неможлива без стратегування політичного

курсу держави. Розробка та реалізація національної стратегії вимагає елітного та суспільного консенсусу щодо ключових орієнтирів розвитку та інституційного його дизайну. Проблема розробки та реалізації стратегічного курсу актуалізується в період переходу від неоліберальних до інституційних реформ. Гостра конфліктність політичних відносин веде до радикальних інституційних змін та, як наслідок, до нівелювання ролі стратегічного планування, зменшення шансів на реалізацію національних стратегій.

В Україні ефективна національна стратегія має спрямовуватися на розвиток демократії, громадського самоврядування, використання позитивного потенціалу розмаїття суспільних цінностей та політичних орієнтацій населення регіонів. Запровадження довгострокових стратегій в Україні залежить від налагодження діалогу між центристськими силами, між елітами та громадськістю, зокрема у міжрегіональному контексті. Криза, яка розгорнулася з 2013 р., та радикалізація суспільних настроїв суттєво ускладнили реалізацію цього завдання.

Акторами, які значною мірою визначають характер взаємодії органів влади, зокрема міжрівневої взаємодії, є суб'єкти громадянського суспільства. Політичні події 2013–2014 рр. означали значну активізацію громадянського суспільства України. Євромайдан став „зоряним” його часом.

Хоча приводом для Євромайдану стало рішення про непідписання Угоди про асоціацію України з ЄС, ключовими для його розвитку, ескалації конфлікту були внутрішньополітичні чинники, насамперед урядова політика в попередні роки. В ході реформування політичної системи, судової влади поле дії «змагального авторитаризму» звузилось. Опозиція була максимально позбавлена впливу на рішення державної влади. «Номенклатурно-клановий плюралізм» зберігся у вигляді плюралістичності угруповань правлячої партії, але мав тенденцію до подальшого звуження на користь кланів, наближених до тодішнього Президента. Але саме збереження на певному етапі такого плюралізму врешті розкололо провладні сили та змінило баланс сил на користь протестувальників.

Ключова риса Євромайдану – самостійна участь в конфлікті громадянського суспільства. Специфікою пробудження громадянського суспільства стала радикалізація суспільних настроїв. Вона охопила як ті спільноти, які на певному етапі були здатні підтримати опозицію, так і тих, хто не був готовий до цього за будь-яких умов. Тому пробудження громадянського суспільства в низці регіонів спричинило посилення сепаратистського руху. Відтак перспективним напрямом вивчення Євромайдану є регіональні дослідження.

Це особливо актуальне на фоні подій на Сході України. Проведений аналіз засвідчує, що більшість мешканців „бунтівних” регіонів (зокрема, й потенційно „бунтівних”) не підтримувало радикальних протестувальників Євромайдану, але не мало наміру їм протистояти. Це було зумовлене недовірою цих регіонів до київської влади. Також очевидно, що радикалізація протистояння, перехід його до збройної фази зменшило можливості задіяння широких верств в конфлікті.

Існуючі інститути мовної політики не задовільняють потреб значної частини громадян України, що й стало однією з причин кризи. Зasadничим принципом мовної політики України має бути перетворення мовного різноманіття на фактор єдності суспільства. Умовами цього є дотримання принципу захисту прав меншин та теоретична конструкція багаторівневості самоідентифікацій. Механізмом реалізації цієї політики є пряма демократія. Необхідною її передумовою є самоусвідомлення більшості громадян як членів полікультурної, але єдиної політичної спільноти. Але перешкодами на цьому шляху є зацікавленість політичних сил у силовому сценарії розв’язання кризи та радикалізація настроїв у суспільстві.

Взаємодія центральних та місцевих органів державної влади сучасної України в інформаційно-комунікаційній, освітній, нормативно-правовій, політичній, культурній та інших сферах і галузях мовно-комунікативної політики держави є недостатньо продуманою і прогнозованою, оскільки вона не лише не попереджає і не розв’язує мовно-політичні протистояння, а й

породжує нові конфлікти. Аби вони не перетворювалилися на сепаратистські та іредентистські прагнення, необхідно:

- не допускати втручання іноземних держав у таку делікатну область України як мовна;
- захищати мовно-комунікаційний простір України відповідальніше на державному рівні;
- відповідальніше ставитися до сфери мовного права, добре обмірковувати та прогнозувати мовну ситуацію на майбутнє;
- ухвалювати ті законопроекти, які не розколюють Українську державу, а лише її об'єднують;
- захищати на державному рівні національно-культурні цінності караїмів, гагаузів, ромів та інших народів;
- не гальмувати розвиток української мови, а надати їй можливість поширюватися на Сході та Півдні країни;
- переглянути закон “Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин” та ухвалити новий;
- ухвалити закон про функціонування, розвиток, поширення та захист української мови в Україні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. 36 нардепів-регіоналів, які усували Януковича [Електронний ресурс] / Інформагентство «Еспресо.tv», 22 лютого 2014 р. – Режим доступу :  
[http://espresso.tv/new/2014/02/22/36\\_nardepiv\\_\\_rehionaliv\\_yaki\\_usuvaly\\_yanukovycha\\_spysok](http://espresso.tv/new/2014/02/22/36_nardepiv__rehionaliv_yaki_usuvaly_yanukovycha_spysok).
2. 71% граждан считают, что украинский язык должен быть единственным государственным – опрос [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
<http://www.unian.net/politics/919617-71-grajdan-schitayut-что-ukrainskiy-yazyik-doljen-byit-edinstvennyim-gosudarstvennyim-opros.html>.
3. 72% жителей Украины высказываются за проведение досрочных парламентских выборов [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://www.unian.net/politics/951786-72-jiteley-ukrainyi-vyiskazyivayutsya-za-provedenie-dosrochnyih-parlamentskih-vyiborov-opros.html>.
4. 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.
5. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми : монографія / [Кресіна І. О., Коваленко А. А., Вітман К. М., Скрипнюк О. В., Перегуда Є. В., Стойко О. М., Кучабський О. Г., Явір В. А.] ; за ред. І. О. Кресіної. – К. : Логос, 2009. – 480 с.
6. Акайомова А. Політична комунікація як процес взаємодії політичних суб’єктів / А. Акайомова // Політичний менеджмент. – №1. – 2011. – С.87-91.
7. Актуальні проблеми соціально-гуманітарних наук. Матеріали всеукраїнської наукової конференції 7-8 жовтня 2012 р., м. Дніпропетровськ, Частина 1. / Наук. ред. О. Ю. Висоцький. – Дніпропетровськ: «Свідлер А. Л.», 2012. – 244 с.
8. Андрусів В. Цивілізаційна модернізація: держава-партнер / В. Андрусів [Електронний ресурс] / В. Андрусів . – Режим доступу :

<http://www.pravda.com.ua/articles/2011/03/14/5949961/>.

9. Аналіз становлення організацій громадянського суспільства та демократичних процедур у регіонах України [Електронний ресурс] / Доповідь Українського незалежного центру політичних досліджень. – Режим доступу :

<http://www.ucipr.kiev.ua/print.php?sid=5744>.

10. Аристотель. Політика // Собр. соч.: В 4 т. – М., 1960. – Т. 2. – 465 с.

11. Атаманчук Г. В. Теорія державного управління / Атаманчук Г. В. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

12. Бабкіна О. Держава і громадянське суспільство: комунікаційні аспекти і протиріччя третього століття [Текст] / О. В. Бабкіна // PR в органах державної влади та місцевого самоврядування: [монографія] / О. В. Бабкіна, В. В. Басалюков, В. М. Бебик та [ін.]; за заг. ред. В. М. Бебіка, С. В. Куніцина. – К., Симферополь: МАУП, 2003. – 405 с.

13. Бабкіна О.В. Демократична політика як імператив сучасного глобального розвитку / О.В. Бабкіна // Політика і духовність в умовах глобальних викликів. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова. Серія 22 [Відп. ред. О.В. Бабкіна] – К. : Видавництво Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова, 2014. Спецвипуск. – С. 8–14.

14. Бадзьо Ю. Україна: четверта спроба або чи виживуть українці? Ю. Бадзьо // Розбудова держави. – №10. – 1995.

15. Барановський Ф. Особливості розвитку сучасних європейських демократій у контексті європрагнень України : досвід Великої Британії / Ф. Барановський // Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса / Курасівські читання-2005. – К.: ІПіЕНД, 2006. – Вип. 30, кн. 2. – С. 259–270.

16. Барматова С. Пишемо – “демократія”, читаємо – “вибори-2004”. Кілька тривожних особливостей “дифузійної підтримки” українцями вітчизняних політичних інститутів / С. Барматова // Віче. – 2004. – №3. – С.7-10.

17. Бачинский А. Д. Изменения административно-территориального деления Одесщины (конец XVIII в. – 1975 г.) / А. Д. Бачинский, В. П. Ващенко, С. В. Кульчицкий // Сборник материалов по историческому краеведению Одесщины. – Одесса : МП «Гермес», 1992. – Вып. I: С древнейших времен до середины XIX в. – С. 80–98.

18. Береза А. В. Сучасні підходи до модернізації інститутів публічного управління / А. В. Береза // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2011. – № 6. – С. 144–153.

19. Білик Б. Ідея введення другої державної мови в Україні – згубна для інших її нацменшин, корінної нації / Б. Білик. – К.: Поліграфічний центр “Фоліант”, 2006. – Т. IX. – С. 154-160.

20. Білоус О. Національна ідея і стратегія національної безпеки України / Білоус О. Лисицин Е, Молоствовцева В. // Віче. – 2001. – № 9. – С. 3-23.

21. Быстрицкий Е. Власть разрушает гражданское общество [Электронный ресурс] / Быстрицкий Е. – Режим доступа :

<http://obozrevatel.com/politics/byistritskij-vlast-razrushaet-grazhdanskoe-obschestvo.htm>.

22. Боевики «ДНР» захватили инкассаторский автомобиль с зарплатой бюджетников и шахтеров [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://www.unian.net/politics/918464-boeviki-dnr-zahvatili-inkassatorskiy-avtomobil-s-zarplatoy-byudjetnikov-i-shahterov.html>.

23. Богословская И. Депутаты из групп Тигипко и Ахметова пошли против Ключева [Электронный ресурс] / Богословская И. – Режим доступа :

[http://news.eizvestia.com/news\\_politics/full/761-bogoslovskaya-deputaty-iz-grupp-tigipko-i-ahmetova-poshli-protiv-klyueva](http://news.eizvestia.com/news_politics/full/761-bogoslovskaya-deputaty-iz-grupp-tigipko-i-ahmetova-poshli-protiv-klyueva).

24. Бунецький Л. Л. Інститут влади в Україні: конфлікт інтересів та рейтинг довіри / Л. Л. Бунецький // Вісник СевНТУ : зб. наук. праць. Серія : Політологія. – Севастополь, 2010. – Вип. 112. – С. 79–85.



25. Бунецький Л. Л. Трансформування інституційної системи політичних відносин та влади в державах пострадянського простору (на прикладі України) / Л. Л. Бунецький // Вісник Київського Національного університету. – 2007. – № 84–86. – С. 162–165.

26. В Донецкой области против ДНР формируется народное ополчение [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://korrespondent.net/ukraine/politics/3363553-v-donetskoj-oblasty-protyv-dnr-formyruetsia-narodnoe-opolchenye>.

27. В Измаиле болгарам отказали в праве на региональный язык [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.unian.net/news/520884-v-izmaile-bolgaram-otkazali-v-prave-na-regionalnyiy-yazyik.html>.

28. В Україні не притискають російськомовне населення – опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.pravda.com.ua/news/2014/04/19/7023008/>.

29. Вакарчук призывает «новую» власть не идти по пути своих предшественников [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.unian.net/politics/898356-vakarchuk-prizyivaet-novuyu-vlast-ne-idti-po-puti-svoih-predshestvennikov.html>.

30. Валевський О. Л. Концептуальні засади впровадження державної політики в умовах трансформації українського суспільства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / О. Л. Валевський. – К., 2010. – 36 с.

31. Варзар І. Політична етнологія: Пропедевт. курс: Авт. підруч. / І. М. Варзар. – К.: Персонал, 2011. – 354 с.

32. Васильєв В. Перші секретарі обкомів Компартії України в радянській управлінській системі (сер. 50-х – початок 60-х рр. ХХ ст.) / В. Васильєв // Україна ХХ ст.: Культура, ідеологія, політика : зб. статей. – К. : Ін-т історії України НАН України, 2009. – Вип. 15. – Ч. 1. – С. 319–331.

33. Васильєва О. І. Концептуальні підходи до реформування владних відносин в Україні [Електронний ресурс] / О. І. Васильєва. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/dtr/du/2010\\_1/files/DU110\\_02.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/dtr/du/2010_1/files/DU110_02.pdf).
34. Васильєва О. І. Трансформація регіонального управління в умовах реформування владних відносин в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 « Механізми державного управління» / О. І. Васильєва. – К., 2010. – 38 с.
35. Величко Т. Про стан та чергові завдання впровадження Закону України «Про мови в Українській РСР» у системі Мінвузу України / Т. Величко. – К.: УМК ВО, 1991. – 261 с.
36. Вербицька С. Мятёжный Юго-Восток. Крым и Донбасс: сходство и различия [Електронний ресурс] / Вербицька С. – Режим доступу : <http://newsdaily.com.ua/post/209850>.
37. Верменич Я. Моделі економічного районування в Україні: уроки радянського досвіду / Я. Верменич // Україна ХХ ст.: Культура, ідеологія, політика: Зб. ст. на пошану проф. П. П. Гудзенка. Вип. 12. – К. : Ін-т історії України НАН України, 2007. – С. 102-118.
38. Ветринський І. Кримська криза в контексті формування геополітичної стратегії України / І. Ветринський // Гілея: науковий вісник: збірник наукових праць / гол. ред. В. М. Вашкевич. – К: ПП «Видавництво «Гілея», 2014. – Вип. 85 (№ 6). – С. 304-308.
39. Виборче законодавство України: наявні проблеми та шляхи вирішення // Часопис Парламент. – 2002. – № 1–2.
40. Виноградов А. В. Китайская модель модернизации: диалектика революционного развития и стабильности / А. В. Виноградов // Прогнозы и стратегии. – 2008–2009. – № 1. – С. 68–75.
41. Вятр Е. Й. Социология политических отношений / Е. Й. Вятр ; [пер. с польск. В. Скляра, А. Николаева]. – М. : Прогресс, 1979. – 464 с.
42. Гаврилович І. Державна мовна політика чи державна зрада? / І. Гаврилович [Електронний ресурс] / І. Гаврилович. – Режим доступу:

<http://www.galychyna.if.ua/index.php?id>.

43. Гальчинський А. С. Інноваційна стратегія українських реформ / А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, А. К. Кінах, В. П. Семиноженко. – К. : Знання України, 2002. – 336 с.

44. Гальчинський А. Україна – на перехресті геополітичних інтересів / А. Гальчинський. – К.: Знання України, 2002. – 180 с.

45. Гвоздєв В. Визначальні тенденції культурно-мистецького телемовлення в Україні / В. Гвоздєв // Мова. Суспільство. Журналістика: зб. наук. пр. на пошану професорів А. І. Мамалиги та О. Д. Пономарева з нагоди ювілеїв: За матеріалами XVII (25 берез. 2011) та XVIII (6 квіт. 2012) міжнар. наук. – практ. конф. з пробл. Функціонування і розвитку укр. мови “Мова. Суспільство. Журналістика” / за ред. В. В. Різуна; ред.- упоряд. Д. Данильчук, А. Мамалига. – К.: Видавничо-поліграфічний центр “Київський університет”, 2013. – С. 27-30. – 135 с.

46. Геварін О. Батьки донецького сепаратизму / О. Геварін О. // Персонал плюс. – № 35. – 12–18 вересня 2007. – С. 37- 40.

47. Гельман В. Я. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике / В. Я. Гельман // Полис. – 2003. – № 4. – С. 6–25.

48. Гетьманчук М., Грищук В., Шипка Н. Угорська національна меншина в Україні: правові засади політичної суб’єктності. Монографія. – Львів: Вид-во “Край”, 2008. – 408 с.

49. Гидденс Э. Последствия модернити [Електронний ресурс] / Э. Гидденс // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / [под ред. В. Л. Иноземцева]. – М. : Academia, 1999. – С. 101-122.

50. Головатий М. Діалог між владою і суспільством – важлива засада формування української державності / Головатий М. // Політичний менеджмент. – № 5. – 2011. – С. 20-24.

51. Головатий М. Людина і політика: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Микола Головатий. – К.: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2012. – 352 с.

52. Гончаренко О. Одеська обласна рада підігрує сепаратистам [Електронний ресурс] / О. Гончаренко – Режим доступу:

[http://espresso.tv/news/2014/05/06/odeska\\_oblasna\\_rada\\_pidihruye\\_separatystam\\_honcharenko](http://espresso.tv/news/2014/05/06/odeska_oblasna_rada_pidihruye_separatystam_honcharenko).

53. Горбатенко В. П. Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть / Горбатенко В. П. – К. : Academia, 1999. – 240 с.

54. Гордієнко М. Процес еволюції та політичні перспективи ідеології консерватизму / М. Гордієнко // Політичний менеджмент. – 2007. – №5. – С.46-59.

55. Гордієнко М. Політична онтологія Євромайдану як субстрат постмодерної ідентичності / М. Гордієнко // Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П.Драгоманова. Серія 22. [Відп. ред. О.В.Бабкіна] – К.: Видавництво Національного педагогічного університету імені М.П.Драгоманова, 2014. – Спецвипуск. – С.194-199.

56. Грицак Я. До генези ідеї політичної самостійності України // Україна: культурна спадщина, національна свідомість, державність. – К., 1992. – Вип. 1. – С. 56-59.

57. Гражданское общество. Частина II доповіді Freedom House 2002 р. про Україну [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.for.com.ua/world/2002/04/25/143535.html>.

58. Давыденко Н. Будут ли чувствовать себя виноватыми те, кто не пришел на Евромайдан? : Интервью с социальным психологом О. Покальчуком [Електронний ресурс] / Давыденко Н. // Комментарии. – 2013. – 20 грудня. – Режим доступу :

<http://gazeta.comments.ua/?art=1387443317>.<http://glavred.info/chat/viktor-nebozhenko-266875.html>.

59. Давтян С. Г. Механізми взаємодії місцевих державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади : автореф.

дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / С. Г. Давтян. – Харків, 2008. – 20 с.

60. Декларация о суверенитете Донецкой народной республики от 07 апреля 2014 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/archives/1058>.

61. Демократія і державність в Україні: проблеми гармонізації / Збірник. – К.: ІНВіП, 1997. – С.15-19.

62. Дем'янчук О. П. Політологічні аспекти державної політики і державного управління: автореф. дис... д-ра політ. наук: 23.00.02 / О. П. Дем'янчук; Ін-т політ. і етнонац. досліджень ім. І. Ф. Кураса. — К., 2009. – 35 с.

63. Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду / О. П. Дем'янчук // Наукові записки НаУКМА. – 2000. – Т. 18 : Політичні науки. – С. 31–36.

64. Денисюк С. Культурологічні виміри політичної комунікації: Монографія. – Вінниця: ВНТУ, 2012. – 392 с.

65. Дерещ В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини / Дерещ В. А. – К. : Юрид. думка, 2007. – 180 с. – (Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України).

66. Держава і громадянське суспільство в Україні : проблеми взаємодії : Монографія / [І. О. Кресіна, О. В. Скрипнюк, Є. В. Перегуда та ін.] ; за ред. І. О. Кресіної. – К. : Логос, 2007. – 316 с.

67. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / [за заг. ред. З. С. Варналія]. – К. : НІСД, 2007. – 768 с.

68. Департамент образования Донецка не разрешил проводить референдум 11 мая в школах [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.unian.net/politics/915691-departament-obrazovaniya-donetska-ne-razreshil-provedit-referendum-11-maya-v-shkolah.html>.

69. Дай Т. Р. Основи державної політики / Т. Р. Дай ; [пер. з англ. Г. Є. Краснокутського ; наук. ред. З. В. Балабаєва]. – Одеса : АО «Бахва, 2005. – 468 с.

70. Даниленко В. М. Політичні зміни в СРСР і Україні в період хрущовської «відлиги» / В. М. Даниленко // Україна ХХ ст.: Культура, ідеологія, політика : зб. статей. – К. : Ін-т історії України НАН України, 2008. – Вип. 14. – С. 3–17.

71. Дегтярев А. А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений [Електронний ресурс] / А. А. Дегтярев. – Режим доступу :

[http://www.politanaliz.ru/articleprint\\_57.html#\\_ftn1](http://www.politanaliz.ru/articleprint_57.html#_ftn1).

72. Декларація «Про державний суверенітет України» від 16 липня 1990 р. № 55-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

73. Державне управління в Україні : навч. посібник [Електронний ресурс] / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с. – Режим доступу :

<http://www.vuzlib.org/beta3/html/1/15754/15755/>.

74. Діак І. Українське відродження чи нова русифікація?: Науч. посіб. для студ. вищ. закл. освіти / І. Діак. – К.: Гранослов, 2000. – 304 с.

75. Довідник з історії України (А-Я): Посібн. для серед. загальноосв. навч. закл. / За заг. ред. І. Підкови, Р. Шуста. – 2-ге вид., доопр. і доповн. – К.: Генеза, 2001. – 1136 с.

76. Договір об освіті СРСР [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://ru.wikisource.org/wiki/Договор\\_об\\_образовании\\_СССР](http://ru.wikisource.org/wiki/Договор_об_образовании_СССР).

77. Донецька народна республіка [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://ru.wikipedia.org/wiki/Донецкая\\_народная\\_республика](http://ru.wikipedia.org/wiki/Донецкая_народная_республика).

78. Доповідь Комісії Конституційної Асамблеї 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. Дубов Д. В. Основи електронного урядування : навч. посібник [для студ. вищих навч. закл.] / Д. В. Дубов, С. В. Дубова. – К. : Центр навч. літ., 2006. – 176 с. – (Київський національний ун-т культури і мистецтв).

80. Дэн С. Основные вопросы современного Китая [Електронний ресурс] / С. Дэн. – Режим доступу :

[http://www.skmrf.ru/library/library\\_files/dxp.htm](http://www.skmrf.ru/library/library_files/dxp.htm).

81. Євромайдан, день 20-й: хроника ночного штурма [Електронний ресурс] / Інформагентство «Ліга», 11 грудня 2013 р. – Режим доступу :

[http://news.liga.net/articles/politics/939913evromaydan\\_den\\_20\\_y\\_obnovlyayet\\_sya.htm](http://news.liga.net/articles/politics/939913evromaydan_den_20_y_obnovlyayet_sya.htm).

82. Євромайдан, день 33-й: хроника [Електронний ресурс] / Інформагентство «Ліга», 23 грудня 2013 р. – Режим доступу :

[http://news.liga.net/articles/politics/948893evromaydan\\_den\\_33\\_y\\_obnovlyayet\\_sya.htm](http://news.liga.net/articles/politics/948893evromaydan_den_33_y_obnovlyayet_sya.htm).

83. Есенгараев Е. Ж. Переходное общество: институциональный анализ [Електронний ресурс] / Е. Ж. Есенгараев. – Режим доступу :

[http://hq.soc.pu.ru/publications/pts/esengaraev\\_3.shtml](http://hq.soc.pu.ru/publications/pts/esengaraev_3.shtml).

84. Жорсткі дії влади підтримують 35 % українців – опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.pravda.com.ua/news/2014/05/7/7024629/>.

85. З історії зародження української преси Криму [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://svitlytsia.crimea.ua/?section=article&artID=4065>.

86. За 2 місяця в Донецькой обл. погубло 49 человек [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.unian.net/politics/916879-za-dva-mesyatsa-protivostoyaniya-v-donetskoj-oblasti-pogiblo-49-chelovek.html>.

87. Закон Союза ССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» от 26 апреля 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 19. – Ст. 329.

88. Закон Союза ССР «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» от 10 апреля 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 16. – Ст. 270.

89. Закон України «Бюджетний кодекс України» від 08 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

90. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 06 квітня 2004 р. № 1667-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 30–31. – Ст. 382.

91. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06 вересня 2012 р. № 5245-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 78. – Ст. 3152.

92. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08 грудня 2004 р. № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

93. Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 16 березня 1993 р. № 3067-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 19. – Ст. 199.

94. Закон України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” від 16 листопада 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2782-12>.

95. Закон України «Про засади державної мовної політики» // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 23. – Ст. 218.



96. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07 квітня 2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

97. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 р. № 279-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 25. – Ст. 241.

98. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 р. № 514-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 11. – Ст. 94.

99. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

100. Закон України «Про Представника Президента України» від 05 березня 1992 р. № 2167-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 335.

101. Закон України «Про розвиток і застосування мов в Україні» від 2 липня 1997 р. № 1240. Архів Верховної Ради України. – Ф. 1. – Оп. 22. – Од. зб. 2677. – Арк. 65, 66.

102. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07 липня 2010 р. № 2453-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №№ 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.

103. Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 03 лютого 1994 р. № 3917-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 144.

104. Закон України «Про функціонування української мови як державної та порядок застосування інших мов в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=45410](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45410).

105. Закон Української РСР «Про власність» від 03 серпня 1990 р. № 697-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 20. – Ст. 249.

106. Закон Української РСР «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 19 червня 1991 р. № 1213а-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 35. – Ст. 467.

107. Закон Української РСР «Про економічну самостійність Української РСР» від 03 серпня 1990 р. № 142-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 34. – Ст. 499.

108. Закон Української РСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції {Основного Закону) Української РСР» від 05 липня 1991 р. № 1293-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 445.

109. Закон Української РСР «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР у зв'язку з вдосконаленням системи державного управління» від 21 травня 1991 р. № 1048-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 26. – Ст. 294.

110. Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 07 грудня 1990 р. № 533-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

111. Закон Української РСР «Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР» від 13 травня 1991 р. № 1030б-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 26. – Ст. 290.

112. Закон Української РСР «Про Раду Міністрів Української РСР» від 19 грудня 1978 р. № 4157-ІХ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1979. – № 1. – Ст. 7.

113. Закон Української РСР «Про утворення Кабінету Міністрів Української РСР» від 18 квітня 1991 р. № 980-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 19. – Ст. 230.

114. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010–2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf).

115. Заньєр Л. Нужно, чтобы власти Украины более активно присутствовали на востоке [Електронний ресурс] / Заньєр Л. – Режим доступу : <http://korrespondent.net/ukraine/politics/3353990-nuzhno-chtoby-vlasty-ukrainy-bolee-aktyvno-prysutstvovaly-na-vostokey-hensek-obse> 24 апреля 2014.

116. Заява Президії Академії наук вищої школи України щодо “мовного сепаратизму в Україні”// Інформаційний вісник АН ВШ України. – № 3, 8. – 2006. – С.12-15.

117. Збігнєв Бжезинський: у своїй логіці В. Путін може дійти до захисту російськомовних у Нью-Йорку. – 16.11.2014 [Електронний ресурс] Збігнєв Бжезинський. – Режим доступу:

<http://www.unian.ua/politics/1009865-bjezinskiy-u-svojij-logitsi-putin-moje-diyti-do-zahistu-rosiyskomovnih-v-nyu-yorku.html>.

118. Зварыч И. Т. Влияние политики «нового регионализма» на трансформационные процессы в европейских странах / И. Т. Зварыч // Гілея: наук. вісник : зб. наук. праць / [Гол. ред. В. М. Вашкевич]. – К. : ВІР УАН, 2011. – Вип. 50. – С. 696–703.

119. Звернення Президента України Л. Д. Кучми до українського народу з нагоди 11-ї річниці Незалежності України // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 156. – С. 2.

120. Зеленько Г. І. Без пропорційного представництва “важкі суспільства стали б неможливими суспільствами» / Г. І. Зеленько // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін [зб. наукових праць]. – К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2009. – Вип. 1. – С. 39–43.

121. Зеленько Г. І. Виборча система як інструмент формування громадянського суспільства у постсоціалістичних суспільствах / Г. І. Зеленько // Трансформація політичних систем на постсоціалістичному просторі : Матеріали міжнародної науково-теоретичної конференції: 8–9 лютого 2006 р. / Укл. Г. О. Нестеренко / За ред. В. П. Бега. – К. : НПУ імені М. П. Драгоманова, 2006. – С. 125–132.

122. Зернецька О. PR – маніпулятивний вплив. Комунікативна теорія і практика / Зернецька О., Зернецький П. // Політичний менеджмент. – 2003. – № 3. – С.43-47.

123. Зімон Г. Демократія та нація : демократія та загрози // Україна. Процеси націотворення. Упор. А. Каппелер ; пер. з нім / Г. Зімон. – К. : К. І. С., 2011. – 337-351.

124. Ижак Р. Украина под угрозой раскола по языковому признаку [Електронний ресурс] / Ижак Р. – Режим доступу :

<http://korrespondent.net/ukraine/politics/3350493-ukrayna-pod-uhrozoi-raskola-po-yazykovomu-pryznaku-oon>.

125. Инглегарт Р. Модернизация и постмодернизация [Електронний ресурс] / Р. Инглегарт // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология / [под ред. В. Л. Иноземцева]. – М. : Academia, 1999. – С. 261–291.

126. Іжа М. М. Проблеми дослідження регіонального рівня в західноєвропейських країнах / М. М. Іжа // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. – Вип. 45. – С. 600–604.

127. Іванишин В. Нація. Державність. Націоналізм / В. Іванишин. – Дрогобич: Видавнича фірма “Відродження”, 1992. – 176 с.

128. Іщенко Г. Мас-медіа в контексті політичних перетворень // Пам’ять століть. – К., 2010. – № 6. – С. 23-26.

129. Іщенко О. М. Політичні механізми регулювання владних відносин в умовах трансформації українського суспільства: історико-політологічний аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.01 «Теорія та історія політичної науки» / О. М. Іщенко. – К., 2006. – 20 с.

130. Капустин Б. Г. Конец «транзитологии»? О теоретическом осмыслении первого посткоммунистического десятилетия / Б. Г. Капустин // Полис. – 2001. – № 4. – С. 6–26.

131. Караткевич О. Системний діалог як технологія оптимізації політичної взаємодії в перехідних суспільствах / Караткевич О. // Альманах

сучасної науки та освіти. – Тамбов: Грамота, 2013. – № 2 (28): у 2-х ч. – Ч. II. – С. 65-67.

132. Кармазіна М. «Інститут» та «інституція»: проблема розрізнення понять / М. Кармазіна, О. Шурбована // Політичний менеджмент. – 2006. – № 4. – С. 10–19.

133. Кармазіна М. С. Президентство: український варіант / Кармазіна М. С. – К.: Ін-т політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2007. – 365 с.

134. Катаєв С. Принципи концептуалізації поняття «трансформація суспільства» / С. Катаєв // Нова парадигма. – Запоріжжя, 2003. – Вип. 29. – С. 143–147.

135. Ключковський Ю. Пропорційні вибори і розвиток партійної системи в Україні / Ю. Ключковський // Вибори та демократія. – 2006. – № 3. – С. 12–20.

136. Коваленко А. А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія та практика : [монографія] / Коваленко А. А. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 512 с.

137. Козак Т. Особливості мовної політики Євросоюзу: мультилінгвістичний контекст // Вісник Львівського університету. Збірник наукових праць Філософсько-політологічні студії. – 2014. – Випуск 5. – С. 156–163.

138. Коліушко І. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимощук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30–34.

139. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні / Коліушко І. Б. – К.: Факт, 2002. – 259 с. – (Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Центр політико-правових реформ).

140. Кондратюк Г. Українська мова й освіта в Криму: історичний досвід ХХ ст. // Збірник наукових праць НДІУ. – К., 2006. – Т. 9. – С. 232 - 238.

141. Конончук С. Парти́йна система України: ідеологічний вимір [Текст] / С. Конончук, О. Ярош; Укр. незалеж. центр. політ дослідж. – К.: Агенство “Україна”, 2010. – 76 с.

142. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 07 октября 1977 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.nbu.gov.ua/articles/history/1977cnst.htm>.

143. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 05 декабря 1936 г. (с последующими изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1936.htm>.

144. 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.

145. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. Затверджена Постановою Надзвичайного XIV Українського з'їзду Рад від 30 січня 1937 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>.

146. Конституція (основний закон) Української соціалістичної радянської республіки 15 травня 1929 р. : ухвалена Постановою XI Всеукраїнського з'їзду Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів // Вісті ВУЦВК. – 1929. – 23 червня. – № 143 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html>.

147. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної

Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>.

149. Конституція України. – К.: “Просвіта”, 1996. – 80 с.

150. Кордун О. О. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні : монографія / Кордун О. О., Ващенко К. О., Павленко Р. М.; за заг. ред. О. О. Кордуна. – К. : МАУП, 2000. – 248 с.

151. Корж А. 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.

152. Корнієвський О. Інституційні чинники поляризації сучасного політичного простору України / О. Корнієвський // Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса. – К. : ІПіЕНД, 2003. – №6 (68). – С. 134–145.

153. Корнієнко В. О. Формування політичної культури сучасної владної еліти в Україні [Текст]: [монографія] / В. О. Корнієнко, В. В. Добіжа; Вінниц. нац. техн. ун-т. – Вінниця: ВНТУ, 2009. – 160 с.

154. Костирєв А. Вплив ЗМІ на демократизацію політичного життя України / А. Костирєв // Нова політика. – № 6. – 2001. – С.26-29.

155. Костирєв А. Ціннісна комунікація як умова консолідації української нації / А. Костирєв // Політичний менеджмент. – К., 2007. – № 5(26). – С. 105-116.

156. Костиря І. Роль комунікативної компетентності політичних суб'єктів в умовах сучасного політичного процесу / І. Костиря // Віче. – №14. – 2013. – С.16 -19.

157. Кочевенко В. В обществе появился спрос на радикалов в политике [Електронний ресурс] / В. Кочевенко. Сайт «Кореспондент». – Режим доступу:

<http://korrespondent.net/ukraine/politics/3351720-v-obschestve-poivavylsia-spros-na-radikalov-v-polytyke-ekspert>.

158. Кочубей Л. PR у політичній сфері: Підручник / Л. Кочубей. – К.: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2013. – 472 с.

159. Красильщиков В. А. Конец индустриальных модернизаций? / В. А. Красильщиков // Мегатренды мирового развития : сб. статей. – М. : Экономика, 2001. – С. 58-80.

160. Кремень В. Г. Соціально-політична ситуація в Україні: стан і тенденції розвитку (середина 1993 року) / Кремень В. Г., Базовкін Є. Г., Міщенко М. Д., Небоженко В. С., Ситник П. К. // Політологічні читання. – 1994. – № 1. – С. 22–73.

161. Кремінь В. Освіта України за роки незалежності: стан, факти, події / В. Кремінь. – К.: Вища школа, 2001. – 231 с.

162. Кресіна І. О. Демократія і регіональна еліта: політико-правові проблеми влади в столиці – місті Києві: Монографія / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, Р. М. Молибога, Є. В. Перегуда. – К.: Логос, 2005. – 316с.

163. Кресіна І. О. Парламентські вибори в Україні: правові і політичні проблеми : монографія / І. О. Кресіна, Є. В. Перегуда. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 368 с.

164. Кресіна І. Українська національна свідомість і сучасні політичні процеси: (Етнополітичний аналіз): [Монографія]. – К.: Вища школа, 1998. – 392с.

165. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / А. Р. Крусян. – Одеса, 1999. – 19 с.

166. Крюков О. І. Політико-управлінська еліта України: особливості становлення та розвитку в умовах суспільної трансформації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» [Електронний ресурс]/ О. І. Крюков. – К., 2007. – 35 с. – Режим доступу :

[http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r\\_81/cgiirbis\\_64.exe](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe).

167. Крючков Г. Власть забивает в свои ворота [Електронний ресурс] / Крючков Г. // Газета «2000». – 2013. – 23 грудня. – Режим доступу:



<http://2000.net.ua/2000/forum/mnenie/96501>.

168. Куди поверне свої 40 багнетів Ахметов [Електронний ресурс] / Інформагентство «Еспресо.tv», 4 лютого 2014 р. – Режим доступу :

[http://espreso.tv/new/2014/02/04/kudy\\_poverne\\_svoyi\\_39\\_bahnetiv\\_akhmetov\\_spysok](http://espreso.tv/new/2014/02/04/kudy_poverne_svoyi_39_bahnetiv_akhmetov_spysok).

169. Кукарцев О. В. До питання реформування регіональної політики України / О. В. Кукарцев // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – 2009. – Вип. 21 – С. 107–112.

170. Кулик В. Закордонний досвід розв'язання мовних проблем та можливість його застосування в Україні / Мовна ситуація в Україні: між конфліктом і консенсусом. – К.: ІІЕНД імені І.Ф. Кураса НАН України, 2008. – 398 с.

171. Курас І. Етнополітологія. Перші кроки становлення І. Курас. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.

172. Курас А. Національна безпека України: військово-політичні аспекти / А. Курас // Гілея: науковий вісник: збірник наукових праць / гол. ред. В. М. Вашкевич. – К: ПП «Видавництво «Гілея», 2014. – Вип. 81 (№ 2). – С. 309-311.

173. Куценко О. До соціетальної інтеграції чи до розвитку «паралельних суспільств»? (Порівняльне дослідження міжетнічних взаємодій) / О. Куценко // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2008. – №1. – С. 140–165.

174. Кучма Л. Із сепаратистами контактуємо регулярно. Поводяться, як папуги [Електронний ресурс] / Кучма Л. – Режим доступу :

<http://www.pravda.com.ua/news/2014/07/23/7032812/>.

175. Кучма Л. Д. Шляхом радикальних економічних реформ. Про Основні засади економічної та соціальної політики: Звернення Президента України до Верховної Ради України 11 жовтня 1994 р. / Кучма Л. Д. – К. : Видавниче об'єднання «Поліграфкнига», 1994. – 98 с.

176. Лавринович О. Царь велит своим боярам... : інтерв'ю газеті «Зеркало недели» [Електронний ресурс] / О. Лавринович // Зеркало недели. – 2010. – № 46. – Режим доступу :

<http://www.zn.ua/newspaper/articles/61671#article>.

177. Лалли К. Мечты Майдана о демократии умирают : статья в Washington Post [Электронный ресурс] / Лалли К. – Режим доступа :

<http://www.unian.net/politics/916134-washington-post-mechtyi-maydana-o-demokratii-umirayut.html>.

178. Лановенко О., Шевченко О. Спільний українсько-російський інформаційний простір як зона можливого соціокультурного впливу на Україну // Стратегічна панорама. – К., 1998. – № 3-4. – С. 164-167.

179. Лапкин В. В. Волны политической модернизации в логике «противоцентра» [Электронный ресурс] / В. В. Лапкин, В. И. Пантин // Мегатренды мирового развития : сб. статей. – М. : Экономика, 2001. – С. 202–229. – Режим доступа :

[http://gatchino.com/knogg/2001\\_017.htm](http://gatchino.com/knogg/2001_017.htm).

180. Левенець Ю. А. Політична наука: параметри раціоналізму / Ю. А. Левенець // Наукові записки : Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса. – К., 2006. – Вип. 30. – Кн. 1. – С. 6–10.

181. Леонид Кучма : биографическая справка [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://files.korrespondent.net/persons/kuchma>.

182. Линецкий А. В. Институты гражданского общества в общественных трансформациях: теория и практика посткоммунистических стран [Электронный ресурс] / Линецкий А. В. // Политэкс. – Режим доступа : <http://www.politex.info/content/view/119/30/>.

183. Линьов К. О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управ.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» [Электронный ресурс] / К. О. Линьов. – К., 2004. – Режим доступа :URL: [www.nbu.gov.ua/](http://www.nbu.gov.ua/).

184. Литвин В. М. Історія України : навч. посібник / Литвин В. М., Мордвінцев В. М., Слюсаренко А. Г. – К. : Знання-Прес, 2002. – 670 с.

185. Литвиненко О. Проблема інформаційної безпеки в контексті сучасного українознавства // Українознавчий альманах. – Київ: Київський національний університет імені Т. Шевченка, 2011. – Вип. 5. – С. 27-30.

186. Лишь треть граждан на Юго-Востоке считают Турчинова и Яценюка легитимной властью [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://zn.ua/POLITICS/lish-tret-zhiteley-yugo-vostoka-schitayut-turchinova-i-yacenyuka-legitimnoy-vlastyu-143606\\_.html](http://zn.ua/POLITICS/lish-tret-zhiteley-yugo-vostoka-schitayut-turchinova-i-yacenyuka-legitimnoy-vlastyu-143606_.html).

187. Логвинчук В. Толерантність як ціннісна детермінанта політичної культури: Автореф. дис.... канд. політ. наук: 23.00.03 / Національна академія наук України. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького – К., 2007. – 20 с.

188. Лопушинський І. Формування та реалізація державної мовної політики в галузі освіти України: Автореф. дис.... докт. політ. наук: 25.00.02 / Національна академія державного управління при Президентові України. – К., 2008. – 30 с.

189. Лопушняк Г. Стратегія соціальної політики України в контексті проведення економічних реформ [Електронний ресурс] / Лопушняк Г. // Демократичне врядування. – 2011. – № 8. – Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com/visnik8/fail/Lopushnjak.pdf>.

190. Лузан А. Стратегія і тактика політичні / Лузан А. // Політична енциклопедія. Редкол. : Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. – К. : Парламентське видавництво, 2012. – С. 692.

191. Луканов Ю. Третій Президент (Політичний портрет Леоніда Кучми) / Ю. Луканов. – К. : Такі справи, 1996. – 154 с.

192. Лукьянченко А. Жители Донецка сомневаются в честности и легитимности референдума о «ДНР» [Електронний ресурс] / Лукьянченко А. – Режим доступу :

<http://www.unian.net/politics/915455-jiteli-donetska-somnevayutsya-v-chestnosti-i-legitimnosti-referenduma-o-dnr-mer.html> 07.05.2014

193. Лясота Л. Соціальні мережі та неформальні практики у політичному дизайні пострадянських суспільств [Електронний ресурс] / Л. Лясота // Політичний менеджмент. – 2006. – № 4. – С. 65-79.

194. Майборода О. Загальнонаціональні та регіональні інтереси у сучасній Україні / О. Майборода, О. Рафальський // Регіональні версії української національної ідеї: спільне і відмінне. Збірник статей. – К.: Світогляд, 2005. – С.76-116.

195. Майборода О. Користь і сентименти в українсько-російських відносинах / Україна та Росія: потенціал взаємодії та співробітництва. Збірник наукових праць. — К.: ІПіЕНД імені І. Ф. Кураса НАН України. – К., 2010. – № 4. – С. 280-284.

196. Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; Редкол.: Ю. І. Римаренко (відп. ред.) та ін. – К.: Довіра: Генеза, 1996. – 942 с.

197. Малиновський В. Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 « Політичні інститути та процеси» [Електронний ресурс] / В. Я. Малиновський. – Чернівці, 2002. – 24 с.

198. Маркс К. Британское владычество в Индии / К. Маркс // К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения : в 50 т. – [2-е изд.]. – М. : Госполитиздат, 1955–1981. – Т. 9. – 1957. – С. 130–136.

199. Мартиненко В. Інвестиційно-інноваційна політика України – стратегія розвитку «на випередження» [Електронний ресурс] / Мартиненко В. // Публічне управління. – 2010. – № 2. – Режим доступу :

<http://kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-2/index.html>.

200. Марченко Н. Рідна мова як один із головних чинників збереження української спільноти / Н. Марченко // Українознавчий альманах. – Київ, 2011. – Вип.5. – С.30-33.

201. Масенко Л. Річ не просто в мовній проблемі. Річ у тенденції до розпаду єдиної держави за мовною ознакою // Віче. – 2003. – № 4. – С.54-57.

202. Масенко Л. Синдром залежності. “Європейська хартія регіональних мов або мов меншин” у контексті українських реалій // День. – № 45. – 2008.

203. Масенко Л. Стає маразмом “навіки разом” (про лінгвокультурне змішування) / Масенко Л. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrlife.org/main/tribuna/confa\\_12masenko.htm](http://www.ukrlife.org/main/tribuna/confa_12masenko.htm).

204. Мельник Т. Парадокси мовного буття / Т. Мельник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.telekritika.ua/lyudi/2003-03-14/2564>.

205. Механізм влади // Політологія: довідник / Обушний М. І., Коваленко А. А., Ткач О. І.; за ред. М. І. Обушного. – К.: Довіра, 2004. – С. 380.

206. Микитюк О. Сучасне мовлення як відзеркалення постколоніального суспільства / О. Микитюк // Збірник наукових праць Науково-дослідного інституту українознавства. – К.: Поліграфічний центр “Фоліант”, 2006. – С. 126-133.

207. Мироненко П. В. Політична стратегія і тактика в умовах нестабільності суспільно-державного розвитку: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / П. В. Мироненко; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2009. — 20 с.

208. Мишанич О. Закарпатський політичний сепаратизм: міфи і дійсність О. Мишанич // Культура українських Карпат: традиції і сучасність: // Зб. матеріалів Міжнародної наукової конференції. – Ужгород: “Гранда”. – 1994. – С. 14.

209. Мірошніченко Ю. Ефективний діалог держави і громадянського суспільства як передумова становлення консенсусної демократії // Віче. – № 22. – 2013. – С. 22-24.

210. Мірошніченко Ю. Юридичні механізми ухвалення консенсусних рішень у міжнародній та українській практиці (порівняльно-правовий аспект) // Віче. – № 24. – 2013. – С. 7-11.

211. Мнения и взгляды жителей Юго-востока Украины: апрель 2014: опитування Київського міжнародного інституту соціології [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://zn.ua/UKRAINE/mneniya-i-vzglyady-zhiteley-yugo-vostoka-ukrainy-aprel-2014-143598\\_.html](http://zn.ua/UKRAINE/mneniya-i-vzglyady-zhiteley-yugo-vostoka-ukrainy-aprel-2014-143598_.html).

212. Мовна ситуація в Україні : між конфліктом та консенсусом. – К. : ІПіЕНД імені І. Ф. Кураса НАН України, 2008. – 398 с.

213. Мойсик В. Закон “Про засади державної мовної політики” не може існувати взагалі. Це визначається Конституцією / В. Мойсик [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zaukrainu.org/articles/1414](http://zaukrainu.org/articles/1414).

214. Мостовая Ю. Министр юстиции Александр Лавринович: «Персональная политическая ответственность лежит на президенте» / Ю. Мостовая // Зеркало недели. – 2011. – № 5. – С. 3.

215. На що чекає група Львовчкіна в парламенті [Електронний ресурс] / Інформагентство «Еспресо.tv», 5 лютого 2014 р. – Режим доступу :

[http://espreso.tv/new/2014/02/05/psevdoliberal\\_lovochkin\\_prykryv\\_soboyu\\_vs\\_yu\\_hazovu\\_hrupu\\_u\\_vr\\_spysok](http://espreso.tv/new/2014/02/05/psevdoliberal_lovochkin_prykryv_soboyu_vs_yu_hazovu_hrupu_u_vr_spysok).

216. Нагорна Л. Політична мова і мовна політика: діапазон можливостей політичної лінгвістики / Л. Нагорна. – К.: Світогляд, 2005. – 273с.

217. Нагорна Л. Мовна політика і національна самосвідомість: уроки минулого і сьогодення / Нагорна Л., Верменич Я. / Національна культура в сучасній Україні (Голова редакційної колегії І.Ф.Курас). – К.: Асоціація “Україно”, 1995. – С.261. – 336 с.

218. Нагорна Л. Мовний контекст політичної культури і шляхи збалансування комунікативних і символічних функцій мови / Мовна ситуація в Україні: між конфліктом і консенсусом / Л. Нагорна. – К.: ІПіЕНД імені І.Ф. Кураса НАН України, 2008.

219. Нагорна Л. П. Політична культура українського народу: історична ретроспектива і сучасні реалії / Нагорна Л. П. – К. : Стилос, 1998. – 278 с.

220. Нагорна Л. П. Регіональна ідентичність: український контекст / Л. П. Нагорна. – К. : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2008. – 405 с.

221. Нагорна Л. Регіональна ідентичність як фактор впливу на вітчизняний політичний процес / Л. 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. – С. 183–206.

222. Наказ Міністерства соціальної політики України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерства внутрішніх справ України «Про взаємодію 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» від 01 червня 2012 г. № 329/409/652/502 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 50. – Ст. 2014.

223. Недопитанський М. Україна інформаційна: утопія чи реальність? / М. Недопитанський // Віче. – № 2. – 2003. – С. 44-47.

224. Незалежність України і виклики сьогодення. Виступ Президента України Л.Д. Кучми на урочистому зібранні, присвяченому двадцятій річниці Незалежності України, 23 серпня 2003 року // Урядовий кур'єр. – 2003. – 27 серпня.

225. Нечаев В. Д. Когнитивные революции и институциональные изменения / В. Д. Нечаев // Полис. – 2002. – № 5. – С. 6–19.

226. Новий словник іншомовних слів: близько 40000 сл. і словосполучень / Л. І. Шевченко, О. І. Ніка, О. І. Хом'як, А. А. Дем'янюк; За ред. Л. І. Шевченко. – К.: АРІЙ, 2008. – 672 с.

227. Новий тлумачний словник української мови у чотирьох томах. Том 3 / Укладачі: В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. – Київ: Видавництво “Аконіт”, 2001. – 927 с.

228. Новохатько Л. Проблеми соціально-економічного і культурного розвитку України в контексті національної політики (20-30-ті рр. ХХ ст. ) / Л. Новохатько. – К.: Стилос, 1998. – 320 с.

229. Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Вып. 2. – М.: Манускрипт, 1997. – 354 с.

230. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 190 с.

231. Обушний М., Коваленко А., Ткач О. Політологія: Довідник / За ред. М. І. Обушного. – К.: Либідь, 2009. – 501 с.

232. Одесская область в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.: Документы и материалы / [редкол.: И. И. Зотов (отв.ред.) и др.]. – Одесса : Маяк, 1970. – 388 с.

233. Олійник М. На Донеччині скорочується кількість україномовних класів в школах 30 серпня 2010 / М. Олійник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.4post.com.ua/gromada/172558.html>.

234. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп / М. Олсон ; [пер. с англ.]. – М. : ФЭИ, 1995. – 174 с.

235. Орлов Б. С. Герхард Шрьодер / Б. С. Орлов // Політичні портрети. – К. : Основні цінності, 2004. – С. 171–218.

236. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади : [навч. посібник] / Ославський М. І. – К. : Знання, 2009. – 216 с.

237. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик. Принят второй сессией ЦИК СССР первого созыва 06 июля 1923 г. и в окончательной редакции II съездом Советов СССР 31 января 1924 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.tarasei.narod.ru/konst1924.htm>.

238. Основи політології : навч. посібник / [Г. П. Щедрова, Ф. В. Барановський, О. В. Новакова та ін.]. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2005. – 170 с.



239. Остапенко М. А. Єдність у різноманітті як один із принципів організації сучасного демократичного життя / Остапенко М.А. // Політика і духовність в умовах глобальних викликів. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова. Серія 22 [Відп. ред. О.В. Бабкіна] – К. : Видавництво Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова, 2014. Спецвипуск. – С. 61–67.

240. Остапенко М. Політичний плюралізм: нестабільність демократії та пошуки соціальної рівноваги: монографія / М. Остапенко; Нац. пед. ун. – т імені М. П. Драгоманова. – К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2013. – 350 с.

241. Остапенко М. Політичний плюралізм як ціннісна основа демократичного суспільства: Автореф. дис. ... докт. політ. наук: 23. 00. 03 / Національний педагогічний у – т імені М. П. Драгоманова. – Київ, 2013. – 36с.

242. Отделения от Украины и вхождения в состав РФ хотят 18,2 % жителей Донецка – опрос [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://korrespondent.net/ukraine/politics/3346575-otdeleniya-ot-ukraynu-y-vkhozhdennya-v-sostav-rf-khotiat-182-zhytelei-donetska-opros>.

243. Павленко Р. Витоки і небезпека безвідповідальності посткомуністичної виконавчої влади / Р. Павленко // Наукові записки НАУКМА. Серія «Політологія». – 1999. – Т. 12. – С. 33–38.

244. Панібудьласка В. Про засади державної мовної політики і роль мови міжнаціонального спілкування // Під прапором ленінізму. — 1989. — № 23. — С. 15-24.

245. Панібудьласка В. Етнополітичний сепаратизм – поняття, зміст, форми і природа. – Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України. – К., 2009 – Вип. 44. (підсерія “Курасівські читання”). – С. 306-313.

246. Пантин В. И. Волны политической модернизации в истории России: к обсуждению гипотезы [Электронный ресурс] / В. И. Пантин, В. В. Лапкин. – Режим доступа :

<http://ss.xsp.ru/st/003/>.

247. Патрушев С. В. Институционализм в политической науке: Этапы, течения, идеи, проблемы / С. В. Патрушев // Политическая наука. – 2001. – № 2. – С. 146–186.

248. Політична система для України: історичний досвід і виклики сучасності / [Аркуша О. Г., Біла С. О., Верстюк В. Ф. та ін.]; гол. ред. В. М. Литвин. – К. : Ніка-Центр, 2008. – 988 с.

249. Поліщук І. Актуальні проблеми соціально-гуманітарних наук. Матеріали всеукраїнської наукової конференції 7-8 жовтня 2012 р., м. Дніпропетровськ, Частина 1. / Наук. ред. О. Ю. Висоцький. – Дніпропетровськ: «Свідлер А. Л.», 2012. – 244 с.

250. Перегуда Е. В. Президент намерен сориентировать страну: Некоторые тезисы будущего доклада / Перегуда Е. В. // Комментарии. – 1998. – № 114. – С. 8–10.

251. Перегуда Є. В. Актуальні проблеми структуризації регіонального політикуму / Є. В. Перегуда // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2009. – Вип. 44. – С. 101–107.

252. Перегуда Є. В. Взаємодія загальнодержавних та місцевих органів виконавчої влади в контексті становлення сучасного політичного режиму / Є. В. Перегуда // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К., 2012. – Вип. 6(62). – С. 131–141.

253. Перегуда Є. В. Взаємодія центральних і місцевих органів виконавчої влади на сучасному етапі державотворення України / Є. В. Перегуда // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. – Вип. 58. – С. 637–643.

254. Перегуда Є. В. Взаємодія центральних та місцевих органів виконавчої влади в умовах партійно-політичного плюралізму / Є. В. Перегуда. // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2012. – Вип. 57. – С. 500-506.

255. Перегуда Є. В. Виконавча влада України : Політико-правові аспекти модернізації : монографія / Перегуда Є. В. – К. : Логос, 2013. – 408 с.

256. Перегуда Є. В. До питання про політичні аспекти реформування системи адміністративних послуг / Є. В. Перегуда // Політологічний вісник. Зб. наук. праць. – К. : «ІНТАС», 2012. – Вип. 59. – С. 245–258.

257. Перегуда Є. В. Механізми взаємодії органів виконавчої влади / Є. В. Перегуда // Сучасна українська політика. Вип. 28. – К. : Центр соціальних комунікацій, 2013. – С. 214–226.

258. Перегуда Є. В. Модернізація соціокультурно розколотого суспільства / Є. В. Перегуда // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2013. – Вип. 59. – С. 494–500.

259. Перегуда Є. В. Про сучасний етап становлення системи регіонального управління / Є. В. Перегуда // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2006. – Вип. 32. – С. 588–593.

260. Перегуда Є. В. Про чинники авторитарних тенденцій еволюції пострадянських режимів / Є. В. Перегуда // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2010. – Вип. 50. – С. 673– 679.

261. Перегуда Є. В. Співвідношення політики, права і закону за умов суспільної трансформації / Є. В. Перегуда // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2006. – Вип. 30, кн. 2. – С. 168–178.

262. Перотті А. Виступ на захист полікультурності / Пер. з франц. – Вид-во Ради Європи, 1994 рік / Переклад і макет: Львів: Кальварія, 2001. – 128с.

263. Передвиборна програма кандидата у Президенти України Кучми Леоніда Даниловича // Голос України. – 1999. – № 175. – С. 3.

264. Пироженко В. О ситуації на Юго-востоке и реакции на нее правящей группировки [Електронний ресурс] / Пироженко В. – Режим доступу: <http://press-post.net/o-situacii-na-jugovostoke-i-reakcii-na-nee-pravjaxhei-gruppirovki>.

265. Погрібний А. Світовий мовний досвід та українські реалії: Інститут відкритої політики. – Київ, “Медобори” (ПП Мошак М.І.), 2003. – 72с.

266. Политико-административное управление : учебник / [под общ. ред. В. С. Комаровского, Л. В. Сморгунова]. – М. : Изд-во РАГС, 2004. – 496 с.

267. Політико-правові інститути сучасності: Структура, функції, ефективність : монографія / [за заг. ред. М. І. Панова, Л. М. Герасіної]. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – 384 с.

268. Політична історія України. ХХ століття : у 6 т. / [ред.кол.: І. Ф. Курас (голова) та ін.]. – К. : Вид-во «Генеза», 2002– 2003. –

Т. 6: Від тоталітаризму до демократії (1945–2002) / [Майборода О. М., Шаповал Ю. І., Гарань О. В. та ін.]. – 2003. – 696 с.

269. Політична реформа в Україні : ключові питання і суперечності : матеріали "круглого столу" / Ред. О. В. Литвиненко. – К. : НІСД, 2003. – 64 с.

270. Політологічний словник: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. М. Ф. Головатого та О. В. Антонюка. – К.: МАУП, 2005. – 792с.

271. Політологія: навчальний енциклопедичний словник – довідник для студентів ВНЗ I-IV рівнів акредитації / За наук. ред. д-ра політ. н. Н. М. Хоми [В. М. Денисенко, О. М. Сорба, Л. Я. Угрин та ін.]. – Львів: “Новий Світ – 2000”, 2014. – 779 с.

272. Попов назвал «вандализмом» снос памятника Ленину в Киеве [Електронний ресурс] / Інформагентство УНІАН, 8 грудня 2013 р. – Режим доступу:

<http://www.unian.net/news/610358-popov-nazval-vandalizmom-snos-pamyatnika-leninu-v-kieve.html>.

273. Порошенко П. Государство не может подменить частный бизнес в развитии экономики : интервью / Петр Порошенко // Коммерсантъ Украина. – 2012. – № 145 (20 вересня). – С. 1, 6.

274. Порошенко П. Решение о лишении русского языка статуса регионального было ошибкой [Электронный ресурс] / Порошенко П. – Режим доступа :

<http://korrespondent.net/ukraine/politics/3385352-reshenye-o-lyshenyu-russkoho-yazyka-statusa-rehyonalnoho-bylo-oshybkoi-poroshenko>.

275. Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 році» від 6 березня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002100-01>.

276. Послання Президента України до Верховної Ради України «Україна: поступ у ХХІ століття Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 рр.» від 23 лютого 2000 р. № 276а/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/276%D0%B0/2000/page3>.

277. Послання Президента України до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України «Про основні напрями реформування системи пенсійного забезпечення населення України» від 10 жовтня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n1\\_14100-01](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n1_14100-01).

278. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання визначення середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності загальнодержавного рівня на 2012–2016 роки» від 12 березня 2012 р. № 294 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 29. – Ст. 1073.

279. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання державного фонду регіонального розвитку» від 04 липня 2012 р. № 656 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 55. – Ст. 2212.

280. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України» від 09 листопада 2011 р. № 1156 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 88. – Ст. 3199.

281. Постанова Кабінету Міністрів України «Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя» від 20 червня 2007 р. № 833 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 46. – Ст. 1872.

282. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21 липня 2006 р. № 1001 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – Ст. 2132.

283. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання у 2012 році коштів державного фонду регіонального розвитку» від 21 березня 2012 р. № 312 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 31. – Ст. 1137.

284. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках» від 12 січня 2011 р. № 6 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 2. – Ст. 103.

285. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в містах Києві та Севастополі державних адміністрацій» від 18 квітня 2012 р. № 606 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 50. – Ст. 1984.

286. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації» від

26 вересня 2012 р. № 887 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 73. – Ст. 2941.

287. Постанова Президії Верховної Ради Української РСР «Про Примірне положення про голів і президії місцевих Рад народних депутатів Української РСР» від 05 березня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 12. – Ст. 193.

288. Постановление Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР «Об образовании Общесоюзного Народного Комиссариата Внутренних Дел» от 10 июля 1934 г. [Електронний ресурс] // Свод законов СССР. – 1934. – Ст. 283. – Режим доступу :

<http://www.memo.ru/history/nkvd/stru/prikazy1.htm>.

289. Почепцов Г. Г. Теория коммуникации / Почепцов Г. Г. – М. : Рефл-бук; К. : Ваклер, 2001. – 656 с.

290. Пояснювальна записка до проекту Закону «Про вибори народних депутатів України», зареєстрованого 2 липня 2014 р. під № 4222а [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

291. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : монографія / [Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П., Діхтієвський П. В., Козюбра М. І., Комзюк А. Т.]; заг. ред. В. Б. Авер'янов. – Дніпропетровськ : Ліра, 2008. – 585 с. – (Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ).

292. Президиум Луганского облсовета поддержал проведение референдума о статусе области [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.rbc.ua/rus/news/politics/prezidium-luganskogo-oblsoveta-podderzhal-provedenie-referenduma-05052014172700>.

293. Приймак Л. Принципи консолідації політичного режиму / Л. Приймак // Вісник Львівського універ-у. Збірник наукових праць Філософсько-політологічні студії. – 2014. – Випуск 5. – С. 171 –175.

294. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : Національний ін-т стратегічних досліджень, 2012. – 256 с.

295. Про деякі аспекти нової ініціативи «департизації влади» // Інформаційно-аналітичний огляд Фонду «Співдружність». – 2000. – № 30. – С. 4–7.

296. Проблеми взаємодії громадянського суспільства та влади [Електронний ресурс] / Доповідь Українського незалежного центру політичних досліджень. – Режим доступу :

<http://www.ucipr.kiev.ua/print.php?sid=5815>.

297. Проблеми модернізації політичних систем сучасності : монографія / [Панов М. І. (кер. авт. кол.), Герасіна Л. М., Данильян О. Г. та ін.] ; за заг. ред. Л. М. Герасіної, О. Г. Данильяна. – Харків : Право, 2008. – 320 с.

298. Пропорциональное представительство [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.russ.ru/journal/predely/97-11-05/layphr.htm>.

299. Проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» : зареєстрований у секторі законопроектів Верховної Ради України 25 червня 2012 р. під № 6462-д [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=43838](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43838).

300. Протесты на Юго-Востоке Украины (2014) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [ru.wikipedia.org/wiki/Протесты\\_на\\_Юго-Востоке\\_Украины\\_\(2014\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Протесты_на_Юго-Востоке_Украины_(2014)).

301. Проценко Т. О. Діяльність органів виконавчої влади в регіоні України: організаційно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управ. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самлврядування» / Т. О. Проценко. – К., 2002. – 20 с.

302. Пухкал О. Г. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : [монографія] / Пухкал О. Г. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2010. – 287 с.



303. Радевич – Винницький Я. Лінгвоцид як предмет українознавства / Я. Радевич – Винницький // Збірник наукових праць Науково-дослідного інституту українознавства. – К.: Поліграфічний центр “Фоліант”, 2006. – С. 55-73.

304. Радченко О. В. Категорія «механізм» у системі державного управління [Електронний ресурс] / О. В. Радченко // Держава та регіони : наук.-вироб. журн. Серія «Державне управління». – 2009. – № 3. – С. 64–69.

305. Ребкало В. А. Політичні інститути в процесі реформування системи влади / В. А. Ребкало, Л. Є. Шкляр. – К. : Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003. – 172 с.

306. Регионалы в Харькове создали Украинский фронт [Електронний ресурс] / Інформагентство «Ліга». – Режим доступу :

[http://news.liga.net/news/politics/972178regionaly\\_v\\_kharkove\\_sozdali\\_ukrainskiy\\_front.htm](http://news.liga.net/news/politics/972178regionaly_v_kharkove_sozdali_ukrainskiy_front.htm).

307. Результати виборів депутатів Верховної Ради України 28 жовтня 2012 р. в одномандатних округах [Електронний ресурс] / Сайт Центральної виборчої комісії. – Режим доступу :

<http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2012/wp039?PT001F01=900>.

308. Реуцький К. Єфремов у зв'язці з комуністами розхитує ситуацію на Луганщині [Електронний ресурс] / Реуцький К. – Режим доступу :

[http://espreso.tv/news/2014/05/06/revuckyu\\_yefremov\\_u\\_zvyazci\\_z\\_komunistamy\\_rozkhytuyut\\_sytuaciyu\\_na\\_luhanschyni](http://espreso.tv/news/2014/05/06/revuckyu_yefremov_u_zvyazci_z_komunistamy_rozkhytuyut_sytuaciyu_na_luhanschyni).

309. Рибій О. В. Основні фактори інституціонального розвитку та моделі процесів інституціональної зміни / Рибій О. В. // Наукові записки НАУКМА. – 2010. – Т. 108. Політичні науки. – С. 7-11.

310. Римаренко Ю. І. Національний розвій України: проблеми і перспективи / Ю. Римаренко. – К. : Юрінком, 1995. – 272 с.

311. Річниця підписання Януковичем мовного закону: “язик” обмежився дев'ятьма регіонами [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://tyzhden.ua/News/86658>.

312. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 р. № 20–рп/2010 [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>.

313. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 08 квітня 1999 р. № 3-рп/99 // Юридичний вісник України. – 1999. – № 5. – Ст. 18.

314. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо стимулювання міжрегіональної співпраці, кооперації та інтеграції» від 21 вересня 2011 р. № 896-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 188 (12 жовтня).

315. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики» від 13 вересня 2001 р. № 437-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/437-2001-%D1%80>.

316. Романюк А. С. Порівняльний аналіз політичних систем країн Західної Європи: інституційний вимір : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / А. С. Романюк. – Львів, 2008. – 36 с.

317. Ротар Н. Ю. Оптимізація інструментарію модернізації системи державного управління в Україні / Н. Ю. Ротар // Актуальні проблеми

державного управління на сучасному етапі державотворення : матеріали Наук.-практ. конф., 27 жовтня 2011 р., Луцьк / за наук. ред. Т. М. Литвиненко, В. Я. Малиновського. – Луцьк : СПД Гадяк Жанна Володимирівна, 2011. – С. 7–9.

318. Рух добровольців “Простір свободи” Український Крим [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://dobrovol.org/project/4>.

319. Рябчук М. Демократія і «партія влади» в Україні / М. Рябчук // Політична думка / М. Рябчук. – 1994. – № 3. – С. 37–43.

320. Савойська С. Мовно-політичний сепаратизм як фактор дестабілізації національної єдності українського суспільства в умовах пострадянської трансформації / С. Савойська. – К.: Вид. центр “Просвіта”, 2011. – 408 с.

321. Савойська С. Наукове кредо Володимира Панібудьласки у новітніх парадигмах історично-політичного простору: Монографія / С. В. Савойська. – К.: Вид. центр “Просвіта”, 2012. – 384 с.

322. 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.

323. Самброс А. Новый формат украинской политики или на пути к гражданскому обществу [Електронний ресурс] / Самброс А. – Режим доступу:

<http://inpress.ua/ru/politics/28398-g-121>.

324. Сарторі Д. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів / Д. Сарторі; [пер. з 2-го англ. вид.]. – К.: АртЕк, 2001. – 224 с.

325. Сащук Г. М. Характерні ознаки культурного впливу інформаційного суспільства / Сащук Г. М. // Політологічний вісник. – 2013. – Випуск 69. – С. 285–294.

326. Секунова Ю. Шляхи формування політичної культури в українському суспільстві // “Дні науки філософського факультету – 2012”, Міжн. наук. конф. (2012; Київ). Міжнародна наукова конференція “Дні науки

філософського факультету – 2012”, 18-19 квіт. 2012 р.: [матеріали доповідей та виступів] / редкол.: А. Є. Конверський [та ін.]. – К.: Видавничо-поліграфічний центр “Київський університет”, 2012. – Ч. 9. – С. 201-202.

327. Сепаратистів з триколорами підтримує менше 5 % українців, – опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://espresso.tv/news/2014/05/06/separatystiv\\_z\\_trykoloramy\\_pidtrymuje\\_menshe\\_5\\_ukrayinciv\\_\\_\\_opytuvannya](http://espresso.tv/news/2014/05/06/separatystiv_z_trykoloramy_pidtrymuje_menshe_5_ukrayinciv___opytuvannya).

328. Сепаратисты начали национализацию предприятий Славянска [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://www.ukrrudprom.com/news/Separatisti\\_nachali\\_natsionalizatsiyu\\_predpriyatiy\\_Slavyanska.html](http://www.ukrrudprom.com/news/Separatisti_nachali_natsionalizatsiyu_predpriyatiy_Slavyanska.html).

329. Сергей Тарута официально подтвердил сотрудничество с “Оплотом» [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://www.ukrrudprom.com/news/Sergey\\_Taruta\\_ofitsialno\\_podtverdil\\_sotrudnichestvo\\_s\\_Oplotom.html](http://www.ukrrudprom.com/news/Sergey_Taruta_ofitsialno_podtverdil_sotrudnichestvo_s_Oplotom.html).

330. Сергеев В. С. Стратегічне управління інвестиційними партійно-політичними проектами в сучасній Україні: автореф. дис... канд. політ. наук : 23.00.02 / В. С. Сергеев; Дніпропетровський нац. ун-т. – Дніпропетровськ, 2005. – 20 с.

331. Скребець О. Імперська ідея: російський досвід концептуального осмислення: монографія / О.В.Скребець. – Севастополь: СевНТУ, 2012. – 413с.

332. Скрипник Г. Мова як чинник загальнонаціональної консолідації // Урок української. – 2002. – № 7. – С. 56-59.

333. Скубашевська Т. Мовні стратегії у формуванні міжкультурного діалогу у європейському просторі (соціально-філософський аналіз): Автореф. дис.... канд. філософ. наук: 09. 00. 10 / Інститут вищої освіти Академії педагогічних наук України. – Київ, 2005. – 19 с.

334. Славова Л. Л. Комунікативні стратегії та тактики у сучасному масмедійному політичному дискурсі: зіставний аспект (на матеріалі

українських та американських Інтернет-джерел) [Електронний ресурс] / Л. Л. Славова. – Режим доступу :

<http://studentam.net.ua/content/view/8826/97/>.

335. Сморгунов Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» / Л. В. Сморгунов // Полис. – 2003. – № 4. – С. 50–58.

336. Советский Придунайский край. 1940–1945 гг. Документы и материалы / [сост. : А. Д. Бачинский, А. П. Белобородова, И. В. Гречуха и др.]. – Одесса : Маяк, 1968. – 407 с.

337. Соловьев А. И. Специфика поведения российских элит в переходный период / А. И. Соловйов // Полис. – 1999. – № 3. – С. 39–41.

338. Становлення владних структур в Україні (1991–1996) / [ред. О. Гарань]. – К. : ЗАТ «Українська прес- група», 1997. – 178 с.

339. Старіш О. Інформаційна політика як основа системи державного управління (до постановки проблеми) / О. Старіш, Є. Дріп'ятий // Вибори та демократія. – 2009. – № 1. – С. 65–73.

340. Старосольський В. «Криза» конституційної держави / В. Старосольський // Вибори та демократія. – 2005. – № 4 (6). – С. 56–65.

341. Стойко О. М. Структурні теорії інституційних змін / О. М. Стойко // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. – Вип. 46. – С. 578–581.

342. Стойко О. М. Особливості і реформування політико-владних відносин у перехідних суспільствах (на прикладі країн Вишеградської групи) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / О. М. Стойко. – К., 2006. – 18 с.

343. Стратегія [Електронний ресурс] : Матеріал з Вікіпедії. – Режим доступу:

<http://uk.wikipedia.org/wiki/Стратегія>.

344. Стратегія модернізації України. Бачення незалежних експертів [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://gazeta.zn.ua/SOCIETY/strategiya\\_modernizatsiyi\\_ukrayini\\_\\_bachennya\\_nezalezhnih\\_ekspertiv.html](http://gazeta.zn.ua/SOCIETY/strategiya_modernizatsiyi_ukrayini__bachennya_nezalezhnih_ekspertiv.html).

345. Стружкін Е. Испугать и властвовать : несоответствие пропагандистской картинки, созданной местными и российскими СМИ, и реальной жизни не могло не привести к взрыву на Юго-Востоке [Електронний ресурс] / Стружкін Е. – Режим доступу :

<http://gazeta.comments.ua/?art=1397112656>.

346. Судебная реформа в Украине : вызовы и рекомендации [Електронний ресурс] / Матеріали Центру політико-правових реформ. – Режим доступу :

<http://euoua.com/reformy/trial/2644-sudebnaya-reforma-v-ukraine-vyzovy-i-rekomendatsii>.

347. Суспільні цінності населення України в теоретичних і практичних вимірах / Авт. колектив: М. І. Михальченко (керівник) та ін. – К.: ПІЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2013. – 336 с.

348. Сухий Я., Дашутін Г., Іоффе Ю. Проект Закону “Про мови в Україні” від 05. 10. 2004, № 3410 – 6./ Сухий Я., Дашутін Г., Іоффе Ю. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

349. Сучасний словник – мінімум іншомовних слів: Близько 9000 слів / уклали: О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. – К.: Довіра, 2008. – 798 с.

350. Суший О. Глокалізація, комунікація та перспективи управлінських стратегій / О.Суший [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://archive.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2010\\_1/txts/10sovpus.pdf](http://archive.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2010_1/txts/10sovpus.pdf).

351. Тарасюк Б. Заява МЗС Росії є “очевидним втручанням у внутрішні справи України” / Б. Тарасюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.utv.tv/news/?id=8235>.

352. Татаренко Т. М. Институалізація регіональної політичної влади / Т. М. Татаренко // Гілея (науковий вісник) : зб. наук. праць / [гол. ред. В. М. Вашкевич]. – К., 2008. – Вип. 12. – С. 158–167.

353. Татаренко Т. Механізми здійснення політичної влади в регіоні / Т. Татаренко // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К., 2008. – Вип. 40. – С. 49–58.

354. Татаренко Т. М. Регіональний фактор у політичному житті України (політико-правові аспекти) : [монографія] / Татаренко Т. М. – Луганськ : Вид-во СПУ ім. В. Даля, 2005. – 416 с.

355. Теорія і практика політичного аналізу : навч. посібник / [за заг. ред. О. Л. Валецького, В. А. Ребкала]. – К. : Міленіум, 2003. – 228 с.

356. Тищенко Ю. Про кризу та цінності в Україні [Електронний ресурс] / Тищенко Ю. – Режим доступу :

<http://www.pravda.com.ua/ukr/articles/2009/07/21/4106294/>.

357. Тімашова В. Політика як потрібне соціальне явище в історіологічному осмисленні // Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 22 [Відп. ред. О. В. Бабкіна]. – К.: Видавництво Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, 2012. – Вип. 9. – С. 8-12.

358. Ткач О. І. Стратегії політичної модернізації країн Латинської Америки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / О. І. Ткач. – К., 2007. – 36 с.

359. Ткачова Н. М. Механізми державного регулювання економічної безпеки регіону : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. упр. : 25.00.02 «Механізми державного управління» / Н. М. Ткачова. – Запоріжжя, 2009. – 40 с.

360. Ткачук А. «Революція Гідності»: політологічний аналіз / А. Ткачук // Вісник Львівського універ-у. Збірник наукових праць Філософсько-політологічні студії. – 2014. – Випуск 5. – С. 322–327.

361. Товт М. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин як засіб рішення мовних проблем в Україні / М. Товт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.niurr.gov.ua/ru/conference/kniga\\_conf/tovt.htm](http://www.niurr.gov.ua/ru/conference/kniga_conf/tovt.htm).

362. Токвіль А. де. Про демократію в Америці / Токвіль А. де. Пер з фр. Г. Філіпчук, М. Москаленко. – К. : ВД «Всесвіт», 1999. – 590 с. С. 422.

363. Токовенко В. В. Оптимізація взаємодії політичного керівництва та державного управління в умовах модернізації політико-адміністративної системи України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. управ. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / В. В. Токовенко. – К., 2004. – 36 с.

364. Томбінський Я. Україні необхідна довгострокова стратегія розвитку [Електронний ресурс] / Томбінський Я. – Режим доступу : <http://ua.112.ua/politika/ukrayini-neobhidna-dovgostrokova-strategiya-rozvitku-tombinskiy-33142.html>.

365. Трубицын Д. В. «Модернизация» и «негативная мобилизация» конструкты и сущность / Д. В. Трубицын // Социс. – 2010. – № 5. – С. 3–13.

366. Турчинов А. В. Проведение АТО осложнено поддержкой местными жителями террористов [Електронний ресурс] / Турчинов А. В. – Режим доступу :

<http://korrespondent.net/ukraine/politics/3358061-provedenye-ato-oslozhneno-podderzhkoi-mestnyemy-zhyteliamy-terrorystov-turchynov>.

367. Тягныбок грозит не допустить официального статуса для русского языка [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://korrespondent.net/ukraine/politics/3402040-tiahnybok-hrozyt-nedopustyt-ofytsyalnoho-statusa-dlia-russkoho-yazyka>.

368. У Слов'янську екстремистів контролюють олігарх і кримінальний авторитет [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.pravda.com.ua/news/2014/04/13/7022260/>.



369. Указ Президента України «Про внесення доповнень і змін до пункту 6 Положення про місцеву державну адміністрацію» від 12 травня 1993 р. № 168/93 // Урядовий кур'єр. – 1993. – № 70 (15 травня).

370. Указ Президента України «Про внесення змін і доповнень до Положення про місцеву державну адміністрацію» від 19 листопада 1992 р. № 569/92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/569/92>.

371. Указ Президента України «Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президентові України» від 03 травня 2006 р. № 340/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 18. – Ст. 1321.

372. Указ Президента України «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» від 06 серпня 1994 р. № 430/94 // Урядовий кур'єр. – 1994. – № 124–125. – С. 2.

373. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» від 31 травня 2011 р. № 633/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – Ст. 1665.

374. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.

375. Указ Президента України «Про заходи щодо стимулювання науково-технічного розвитку економіки Донецької області» від 25 березня 2002 р. № 291/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 13. – Ст. 650.

376. Указ Президента України «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» від 13 березня 1999 р. № 250/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 11. – Ст. 416.

377. Указ Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р. № 1573/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Ст. 2435.

378. Указ Президента України «Про Комісію з питань адміністративно-територіального устрою» від 08 серпня 2000 р. № 966/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 32. – Ст. 1346.

379. Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25 травня 2001 р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.

380. Указ Президента України «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України» від 31 травня 2011 р. № 634/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – Ст. 1666.

381. Указ Президента України «Про Національну Раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування» від 13 грудня 2000 р. № 1331/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 51. – Ст. 2193.

382. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів державної влади» від 09 грудня 2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 32. – Ст. 1026.

383. Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р. № 1572/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Ст. 2434.

384. Указ Президиума Верховного Совета СССР «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР» от 19 февраля 1954 р. // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. – июль 1956 г. / [под ред. Ю. И. Мандельштама]. – М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1956. – С. 35.

385. Україна і Росія в історичній ретроспективі : Нариси в 3-х т. [Електронний ресурс] / [гол. ред. ради В. М. Литвин]. – К. : Наук. думка, 2004-2004. –

Т. 2. Радянський проект для України. / [Гриневич В. А., Даниленко В. М., Кульчицький С. В., Лисенко О. Є.]. – Режим доступу :

<http://pulib.if.ua/part/11384>.

386. Українська мова втрачає позиції в освіті та книговидавстві, але тримається в кінопрокаті [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://texty.org.ua/pg/article/movchun/read/41135/Ukrajinska\\_mova\\_vtrachaje\\_pozyciji\\_v\\_osviti\\_ta](http://texty.org.ua/pg/article/movchun/read/41135/Ukrajinska_mova_vtrachaje_pozyciji_v_osviti_ta).

387. Українські еліти в контексті місцевого і регіонального розвитку: історія та сучасність. Популярний нарис / [Пухтинський М., Власенко О., Ворона П., Лопатинський В., Обушний О.]. – Полтава : ПП Шевченко, 2009. – 160 с.

388. Урбанская Т. Евромайдан : в поисках лидеров и стратегии [Електронний ресурс] / Урбанская Т. // Інформагентство УНІАН, 25 грудня 2013 р. – Режим доступу :

<http://www.unian.net/news/614262-evromaydan-v-poiskah-liderov-i-strategii.html>.

389. Ученые из США : политика ведется по законам торговли на фондовом рынке [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://korrespondent.net/tech/science/718040>.

390. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. В. Федорчак // Демократичне врядування : наук. вісн. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1. – Режим доступу :

[http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf).

391. Федотова В. Г. Модернизация и глобализация [Електронний ресурс] / В. Г. Федотова // Мегатренды мирового развития : сб. статей. – М. : Экономика, 2001. – С. 81-91. – Режим доступу :

[http://gatchino.com/knogg/2001\\_004.htm](http://gatchino.com/knogg/2001_004.htm).

392. Федотова В. Г. Типология модернизаций и способов их изучения / В. Г. Федотова // Вопросы философии. – 2000. – № 4. – С. 3–27.

393. Фірташ закликав повернутися до парламенту, щоб вирішити конфлікт [Електронний ресурс] / Інформагентство «Еспресо.tv», 19 лютого 2014 р. – Режим доступу :

[http://espreso.tv/new/2014/02/19/firtash\\_zaklykav\\_povernutysya\\_do\\_parlamentu\\_schob\\_vyrishyty\\_konflikt](http://espreso.tv/new/2014/02/19/firtash_zaklykav_povernutysya_do_parlamentu_schob_vyrishyty_konflikt).

394. Хайек Ф. А. Общество свободных / Хайек Ф. А. – Лондон : Overseas Publication Interchange Ltd., 1990. – 309 с.

395. Халилов Р. «Бело-голубых» разделят на «белых» и «голубых» [Электронный ресурс] / Р. Халилов. – Режим доступа : <http://gazeta.comments.ua/?art=1302165240>.

396. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах / С. Хантингтон. – М. : Прогресс-Традиция, 2004. – 480 с.

397. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века / С. Хантингтон. – М. : РОССПЭН, 2003. – 368 с.

398. Хочь І. Х. Трансформація влади як політологічна проблема / І. Х. Хочь // Держава і право : зб. наук. праць. – К. : Ін-т держави і прав ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. – Вип. 49. – С. 776–782.

399. Царьов О. Проект Закону “Про внесення змін до Закону Української РСР “Про мови в Українській РСР” від 13. 09. 2004, № 3410 – 5. <http://www.rada.gov.ua>.

400. Царёв назвал условия для налаживания диалога между властью и народом [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rbc.ua/rus/news/politics/tsarev-nazval-usloviya-dlya-nalazhivaniya-dialoga-mezhdu-vlastyu-17042014185100>.

401. Царёв стал координатором „Юго-Восточного сопротивления” [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rbc.ua/rus/news/politics/tsarev-stal-koordinatorom-yugo-vostochnogo-soprotivleniya-17042014095500>.

402. Цветков В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : монографія / Цветков В. В., Кресіна І. О., Коваленко А. А. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 496 с.

403. Чат с политологом Виктором Небоженко на Интернет-сайте «Главред» 26 декабря 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://glavred.info/chat/viktor-nebozhenko-266875.html>.

404. Черниш А., Ясир Н. “Культурный федерализм” как средство учреждения политических конфликтов и сепаратизма / А. Черниш, Н. Ясир // 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. – С. 271-274.

405. «Честные журналисты» требуют разобраться с «Луганской гвардией» [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://irtafax.com.ua/analytics/2014-03-24-02.html>.

406. Чирва В. В. Украине рождается новое поколение «грантоедов» [Электронный ресурс] / Чирва В. В. – Режим доступа :

<http://politics.comments.ua/2011/02/09/229557/v-ukraine-rozhdaetsya-novoe.html>.

407. Чи стане Ключев «директором парламенту» [Электронный ресурс] / Інформагентство «Еспресо.tv», 5 лютого 2014 р. – Режим доступа :

[http://espreso.tv/new/2014/02/05/chy\\_stane\\_klyuyev\\_dyrektorom\\_parlamentu\\_spysok](http://espreso.tv/new/2014/02/05/chy_stane_klyuyev_dyrektorom_parlamentu_spysok).

408. Шайгородський Ю. Ідеологія, міфологія і символізація політичного простору [Текст] / Ю. Ж. Шайгородський // Політичний менеджмент. Спецвипуск. – 2010. – С. 53-61.

409. Шаповал В. М. Державний лад країн світу : [довідник] / Шаповал В. М. – К. : Укр. Центр Правничих Студій, 1999. – 320 с.

410. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн : [підручник] / Шаповал В. М. – К. : АртЕк, Вища шк., 1997. – 264 с.

411. Шаян Л. PRo Суспільні комунікації / Л. Шаян. – К.: ТОВ “Група компаній “Динаміка”, 2008. – 180 с.

412. Шибалов Е. КПД вертикали – 18,3 % [Електронний ресурс] / Е. Шибалов // Зеркало недели. – 2012. – № 11. – Режим доступу :

[http://zn.ua/POLITICS/kpd\\_vertikali\\_\\_18,3\\_\\_-99300.html](http://zn.ua/POLITICS/kpd_vertikali__18,3__-99300.html).

413. Шульга М. Проблеми формування державної регіональної політики / М. Шульга // 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. – С.16-19.

414. Шульга Н. Базовые принципы и ценности европейских стандартов языковой политики // Проекты законов о языках – экспертный анализ. – К., 2000. – С. 66-70.

415. Шумило-Тапиола О. Админреформа в Украине – шаг навстречу ЕС? [Електронний ресурс] / О. Шумило-Тапиола // Зеркало недели. – 2010. – № 46. – Режим доступу :

<http://www.zn.ua/newspaper/articles/61668#article>.

416. Шустер зачитал требования сепаратистов, которые захватили Донецкую ОГА [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.unian.net/politics/909704-shuster-zachital-trebovaniya-separatistov-kotoryie-zahvatili-donetskuyu-oga.html>.

417. Эйзенштадт Ш. Революция и преобразование обществ. Сравнительное изучение цивилизаций / Ш. Эйзенштадт; [пер. с англ. А. В. Гордона; под ред. Б. С. Ерасова]. – М. : Аспект Пресс, 1999. – 416 с.

418. Юліане Бестерс-Дільгер. Мовна політика у засобах масової інформації / Мовна політика та мовна ситуація в Україні: Аналіз і рекомендації / За ред. Юліане Бестерс-Дільгер. – Вид. дім “Києво-Могилянська академія”, 2008. – 363 с.

419. Ющенко В. Проект закону 2235-4 від 30.06.2000 Про розвиток і застосування мов в Україні / В. Ющенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=8703](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=8703).

420. Яковлєв М. В. Дослідження процесів політико-інституційної взаємодії: концептуалізація понять / М. В. Яковлєв // Наукові записки НАУКМА. Серія «Політичні науки». – 2008. – Т. 82. – С. 69–73.

421. Якубова Л. Національне адміністративно-територіальне будівництво в УСРР (20-і – перша половина 30-х рр. ХХ ст.) / Л. Якубова // Проблеми історії України: Факти, судження, пошуки : міжвідомчий зб. наук. праць. – К. : Ін-т історії України НАН України, 2004. – Вип. 10. – С. 176–224.

422. Якушик В. Лінії політичного і культурно-цивілізаційного розмежування в сучасній Україні // Наукові записки / Курасівські читання-2005. – К.: ПІЕНД, 2006. – 391 с. / Сер. “Політологія і етнологія”; Вип. 30, кн. 1. – С.386-389.

423. Яхно О. «Суверенная модернизация» как плацдарм для второго срока Медведева [Електронний ресурс] / О. Яхно. – Режим доступу : <http://glavred.info/archive/2010/09/17/123942-5.html>.

424. Agh A. Political Harmonization in the East Central European Parliaments : Parliamentary Committees as Central Sites of Policy-Making / Agh A. // Working Papers on Comparative Legislative Studies. II: The Changing Roles of Parliamentary Committees / L. D. Longley, A. Agh (eds.). – Appleton : Research Committee of Legislative Specialists, International Political Science Association, Lawrence University, 1997. – P. 89–106.

425. Ahn T. K. Social Capital and Collective Action / T. K. Ahn, E. Ostrom // The Handbook of Social Capital. – Oxford : Oxford University Press, 2008. – P. 70–100.

426. Almond G. The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations / G. Almond, S. Verba. – New York : Princeton University Press, 1963. – 562 p.

427. Apter D. Some Conceptual Approaches to the Study of Modernization / D. Apter. – N.J. : Englewood Cliffs : Prentice-Hall, Inc., 1968. – 380 p.

428. Apter D. The Politics of Modernization / D. Apter. – Chicago : University of Chicago Press, 1965. – 481 + XVI p.

429. Aron R. *Les Desillusions du progrès. Essai sur la dialectique de la modernité* / R. Aron. – Paris : Calmann-Lévy, 1969. – 381 p.

430. Bell D. *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting* / D. Bell. – New York : Basic Books, 1976. – 616 p.

431. Berman S. *Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic* / Berman S. // *World Politics*. – 1997. – Vol. 49. – P. 401–429.

432. Beyme K. von. *Institutional engineering and transition to democracy* / K. von Beyme // *Democratic consolidation in Eastern Europe*. – Vol 1: *Institutional engineering*. – New York : Oxford University Press, 2001. – P. 3–24.

433. Blondel J. *Comparative Legislatures* / Blondel J. (ed.) – Upper Saddle River; New Jersey : Prentice Hall, 1973. – P. 1–173.

434. Bourdieu P. *The forms of capital* / P. Bourdieu // *Handbook of theory and research for sociology of Education*. – New York : Greenwood Press, 1983. – P. 241–258.

435. Boynton G. R. *Legislative Systems in Developing Countries* / G. R. Boynton, Chong L. Kim. – Durham : Duke University Press, 1975. – 286 p.

436. Buchanan J. M. *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy* / J. M. Buchanan, G. Tullock. – Ann Arbor : University of Michigan Press, 1962. – 361 p.

437. Calvert R. *Rational Actors, Equilibrium, and Social Institutions* / R. Calvert // *Explaining Social Institutions*. – Ann Arbor : University of Michigan Press, 1995. – P. 57–95.

438. Coleman J. S. *Modernization: Political Aspects* / J. S. Coleman // *International Encyclopedia of the Social Sciences*. – Washington : Free Press, 1968. – Vol. 10. – P. 395–402.

439. Cox G. W. *Legislative Leviathan: Party Government in the House* / G. W. Cox, M. D. McCubbins. – Berkeley : University of California Press, 1993. – P. 34.

440. Crawford S. *A Grammar of Institutions* / S. Crawford, E. Ostrom // *American Political Science Review*. – 1995. – Vol. 89 (3). – P. 582–600.



441. Croissant A. Verbaende und Verbaendesysteme im Transformationsprozess / A. Croissant, W. Merkel, E. Sandschneider // Systemwechsel. – 1998. – Bd 4. Die Rolle der Verbaenden im Transformationsprozess. – P. 329–356.

442. Chernov N. Transformation of media advertising picture of peace in the era of post-industrial society / N. Chernov // European Science and Technology [Text]: materials of the V international research and practice conference, Vol. II, Munich, October 3rd – 4th, 2013 / publishing office Vela Verlag Waldkraiburg – Munich – Germany, 2013. – P. 277-280.

443. Deering C. J. Committees in Congress / C. J. Deering, S. S. Smith. – Washington, DC : CQ Press, 1997. – 236 p.

444. Di Maggio P. J. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields / P. J. Di Maggio and W. Powell // American Sociological Review. – 1983. – Vol. 48. – P. 147–160.

445. Diamond L. J. Developing Democracy: Toward Consolidation / Diamond L. J. – Baltimore : John Hopkins University Press, 1999. – XVI+362 p.

446. Doring H. Parliaments and Majority Rules in Western Europe / Doring H. – New York : St. Martin's Press, 1996. – 700 p.

447. Downs A. An Economic Theory of Democracy / A. Downs. – N.Y. : Harper and Row, 1957. – 310 p.

448. Durkheim E. De la division du travail social / E. Durkheim. – Paris : PUF, 2007. – 416 p.

449. Duverger M. A New Political System Model: Semi-Presidential Government / M. Duverger // European Journal for Political Research. – 1980. – Vol. 8. – P. 165–187.

450. Easton D. A Systems Analysis of Political Life / D. Easton. – N.Y. : Wiley, 1957. – 507 p.

451. Eisenstadt S. N. Convergence and divergence of modern and modernizing societies: indications from the analysis of the structuring of social hierarchies in

Middle Eastern societies / S. N. Eisenstadt // International journal of Middle East studies. – 1977. – № 8. – P. 1–27.

452. Eisenstadt S. N. Modernization: Protest and Change / Eisenstadt S. N. – Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1966. – 166 p.

453. Eisenstadt S. N. Multiple Modernities / S. N. Eisenstadt // Daedalus. – Vol. 129. – № 1. – P. 1–29.

454. Eckstein H. A culturalist theory of political change / H. Eckstein // American Political Science Reviewю – Vol. 82. – № 3. – P. 789–804.

455. Evans P. Bringing the State Back In / Evans P., Reuschmeyer D., Skocpol T. – N.Y. : Cambridge University Press, 1985. – 404 p.

456. Fukuyama F. The End of History and the Last Man / F. Fukuyama. – New York : The Free Press, 1992. – 418 p.

457. Geddes B. Initiation of new democratic institutions in Eastern Europe and Latin America / B. Geddes // Institutional design in new democracies. – Boulder : Westview Press, 1996. – P. 15–42.

458. Germani G. Urbanization, Social Change, and the Great Transformation / G. Germani // Modernization, Urbanization, and the Urban Crisis. – Boston : Little, Brown, 1973. – P. 3–58.

459. Gilligan T. Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee [Электронный ресурс] / T. Gilligan, K. Krehbiel // American Journal of Political Science. – 1989. – Vol. 33, № 2. – P. 459–490. – Режим доступа:

<http://faculty-gsb.stanford.edu/krehbiel/My%20PDFs/89%20AJPS%20Asymmetric%20Info%20and%20Legislative%20Rules.pdf>.

460. Goetz K. H. Institutional Theory and Political Executives: Creating Executive Organizations East and West. Paper presented at Conference on Institutional Theory / K. H. Goetz, G. B. Peters. – Dunb. Scotland, 1999. – 89 p.

461. Goodin R. Institutional Gaming / R. Goodin // Governance. – 2000. – Vol. 13. – P. 523–533.

462. Goodin R. E. Institutions and their design / R. E. Goodin // The theory of institutional design. – Cambridge : Cambridge University Press, 1996. – P. 1–53.

463. Goodin R. Rationality Redux: Reflections on Herbert Simon's Vision of Politics / R. Goodin // Competition and Cooperation: Conversations with Nobelists about Economics and Political Science. – New York : Russell Sage Foundation Press, 2000. – P. 58–83.

464. Gorges M. New institutionalist explanations for institutional change: A note of caution / M. Gorges // Politics. – 2001. – Vol. 21, № 2. – P. 137–145.

465. Gourevitch P. A. Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises / Gourevitch P. A. – New York : Cornell University Press, 1986. – 272 p.

466. Gubin M. Information policy in Russia as a factor of security of political power / M. Gubin // European Applied Sciences. – Nationales ISSN – Zentrum für Deutschland. – № 6. – 2013 (Juni). – Volume 1. – P. 115-116.

467. Haferkamp H. Social Change and Modernity / H. Haferkamp, N. Smelser. – Berkeley : University of California Press, 1992. – 445 p.

468. Hall P. A. Political science and the four new institutionalism / P. A. Hall, R. C. R. Taylor // Political Studies. – 1996. – Vol. XLIV. – P. 936–957.

469. Hermens F. A. Demokratie oder Anarchie? – Köln: Opladen, 1968. – 214 p.

470. Hirschman A. O. Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations, and States / Hirschman A. O. – Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1970. – P. 22–35.

471. Huntington S. Congressional Responses to the Twentieth Century / Huntington S. // Congress and America's Future / Truman D. B. (ed.). – N. J. : Englewood Cliffs, 1965. – Pp. 8, 15, 16.

472. Huntington S. Political Order in Changing Societies / S. Huntington. – New Haven and London : Yale University Press, 1968. – 488 p.

473. Hurwicz L. Economic Design, Adjustment Processes, Mechanisms, and Institutions / L. Hurwicz // Economic Design. – 1994. – Vol. 1. – № 1. – P. 1–14.

474. Immergut E. M. The normative roots of the new institutionalism: Historical institutionalism and comparative policy studies / E. M. Immergut // Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft. – Baden-Baden : Nomos, 1997. – P. 325–355.

475. Immergut E. M. The theoretical core of the new institutionalism / E. M. Immergut // Politics & society. – 1998. – Vol. 26. – № 1. – P. 5–34.

476. Inglehart R. Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies / R. Inglehart. – New York : Princeton University Press, 1997. – 453 p.

477. Inglehart R. Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence / R. Inglehart, C. Welzel. – New York : Cambridge University Press, 2005. – 344 p.

478. Jepperson R. L. Institutions, Institutional Effects and Institutionalism / Jepperson R. L. // Powell W. W. The New Institutionalism in Organizational Analysis / W. W. Powell, P. J. DiMaggio. – Chicago and London : University of Chicago Press, 1991. – P. 145.

479. Kato J. Review Article: Institutions and Rationality in Politics – Three Varieties of Neo-Institutionalists / J. Kato // British Journal of Political Science. – 1996. – Vol. 26. – P. 553–582.

480. Khalil E. L. Organizations versus Institutions / E. L. Khalil // Journal of Institutional and Theoretical Economics. – 1995. – Vol. 151. – P. 445–466.

481. Kirdina S. Institutional Matrices and Institutional Change [Электронный ресурс] / S. Kirdina. – Режим доступа :

[http://www.kirdina.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=211&Itemid=68&lang=ru](http://www.kirdina.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=211&Itemid=68&lang=ru).

482. Krasner S. Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics / S. Krasner // Comparative Politics. – 1984. – Vol. 16. – № 2. – P. 223–246.

483. Kyvelidis I. State Isomorphism in the Post-Socialist Transition [Электронный ресурс] / I. Kyvelidis. – Режим доступа :

<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-002a.htm>.

484. Lees J. D. Committees in Legislatures: A Comparative Analysis / J. D. Lees, M. Shaw (eds.). – Durham : Duke University Press, 1979. – P. 396.

485. Levitsky S. The rise of competitive authoritarianism / S. Levitsky, L. Way // Journal of Democracy. – 2002. – Vol. 13, № 2. – P. 51–65.

486. Linz J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? / Linz J. // The Failure of the Presidential Democracy / J. Linz, A. Valezuela. – Baltimore : The John Hopkins University Press, 1994. – P. 3-90.

487. Loewenberg A. Comparing Legislatures / A. Loewenberg, S. Patterson. – Boston : Little Brown, 1979. – P. 26.

488. Lohmann S. Rational choice and political science [Электронный ресурс] / S. Lohmann. – Режим доступа :

[http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008\\_R000253](http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_R000253).

489. Longley L. D. Two Into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change / L. D. Longley, D. M. Olson. – Boulder, Oxford : Westview Press, 1991. – 240 p.

490. Londregan J. Comparing Committee and Floor Preferences [Электронный ресурс] / J. Londregan, J. M. Snyder // Legislative Studies Quarterly. – 1994. – № 192. – P. 233–266. – Режим доступа:

<http://www.unc.edu/~carsey/teaching/ICPSR2011/Londregan%20and%20Snyder%20%281994%29.pdf>.

491. March J. G. Democratic Governance // J. G. March, J. P. Olsen. – New York : The Free Press, 1995. – P. 28.

492. March J. G. Elaborating the «New Institutionalism» // J. G. March, J. P. Olsen // Working Paper. – 2005. – № 11. – 28 p.

493. March J. G. Footnotes to organizational change / J. G. March // Administrative Science Quarterly. – 1981. – Vol. 16. – P. 563–577.

494. March J. G. Institutional Perspectives on political Institutions / J. G. March, J. P. Olsen // Governannce. – 1996. – № 9. – P. 247–264.

495. March J. G. Primer on Decision Making: How Decisions Happen / J. G. March. – New York : Free Press, 1994. – 289+xi p.

496. March J. G. Rediscovering Institutions / J. G. March, J. P. Olsen. – New York : Simon and Schuster, 1989. – 227 p.

497. March J. G. The new institutionalism: Organizational factors in political life / J. G. March, J. P. Olsen // American Political Science Review. – 1984. – Vol. 78. – № 3. – P. 734–749.

498. Mason K. The Philosophy of Psychology [Электронный ресурс] / K. Mason, C. S. Sripada, S. Stich. – Режим доступа : <http://www.rci.rutgers.edu/~stich/Publications/Papers/PHILOSOPHYofPSYCHOLOGY.pdf>.

499. McAdams R. The Origin, Development, and Regulation of Norms / R. McAdams // Michigan Law Review. – 1997. – Vol. 96. – P. 338–433.

500. McGinnis M. D. Design Principles for Local and Global Commons / M. D. McGinnis, E. Ostrom // The International Political Economy and International Institutions. Vol. 2. – Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 1996. – P. 465–493.

501. Merkel W. Formale Institutionen und informale Regeln in defekten Demokratien / W. Merkel, A. Croissant // Politische Vierteljahresschrift. – 2000. – Bd. 41. – № 1. – S. 3–30.

502. Mezey M. L. Classifying Legislatures / Mezey M. L. // Legislatures / Ph. Norton (ed.). – New York : Oxford University Press, 1990. – P. 155–156.

503. Mezey M. Comparative Legislatures / Mezey M. – Durham : Duke University Press. – 1979. – 317 p.

504. Moore B. Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World / B. Moore. – Boston : Beacon Press, 1966; London : Penguin Press, 1967. – 486 p.

505. Mueller D. Public Choice III / D. Mueller. – New York : Cambridge University Press, 2003. – 788 p.

506. North D. C. Institutions / D. C. North // The Journal of Economic Perspectives. – Vol. 5. – № 1. – P. 97–112.

507. North D. C. *Institutions, Institutional Changes, and Economic Performance* / North D. C. – Cambridge : Cambridge University Press, 1990. – 159 p.

508. Norton P. *Nascent Institutionalization : Committees in British Parliament* / Norton P. // *The New Roles of Parliamentary Committees* / L. D. Longley, R. H. Davidson (eds.). – Portland : F. Cass, 1998. – P. 143–162.

509. Oakerson R. J. *Analyzing the Commons: A Framework* / R. J. Oakerson // *Making the Commons Work: Theory, Practice, and Policy*. – San Francisco : Institute for Contemporary Studies, 1992. – P. 41–59.

510. O'Donnell G. *Delegative democracy* [Электронный ресурс] / G. O'Donnell. – Режим доступа :

<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf>.

511. O'Donnell G. *Illusions about Consolidation* / G. O'Donnell // *Journal of Democracy*. – 1996. – Vol. 7. – № 2. – P. 34–51.

512. O'Donnell G. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* / G. O'Donnell, P. Schmitter. – London : John Hopkins University Press, 1986.

513. Olson D. M. *Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy* / D. M. Olson, M. L. Mezey (eds.). – Cambridge; N. Y. : Cambridge University Press, 1991. – P. 208.

514. Olson D. M. *The Legislative Process : A Comparative Approach* / Olson D. M. – New York : Harper & Row, 1980. – 483 p.

515. Olson M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* / M. Olson. – Cambridge : Harvard University Press, 1965. – 198 p.

516. Ostrom E. *A Method of Institutional Analysis* / E. Ostrom // *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. – New York : Walter de Gruyter, 1986. – P. 459–475.

517. Ostrom E. *An Agenda for the Study of Institution* / E. Ostrom // *Public Choice*. – 1986. – № 48. – P. 3–25.

518. Ostrom E. *Collective Action Theory* / E. Ostrom // *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. – New York : Oxford University Press, 2007. – P. 186–208.

519. Ostrom E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions* / E. Ostrom. – Cambridge : Cambridge University Press, 1990. – 280 p.

520. Ostrom E. Rational choice theory and institutional analysis: Toward complementarity / E. Ostrom // *American political science review*. – Washington, 1991. – Vol. 85. – P. 237–243.

521. Ostrom E. The Challenge of Self-Governance in Complex Contemporary Environments / E. Ostrom // *The Journal of Speculative Philosophy*. – 2010. – Vol. 24. – № 4. – P. 316–332.

522. Ostrow J. M. *Comparing Post-Soviet Legislatures: A Theory of Institutional Design and Political Conflict* / Ostrow J. M. – Columbus : Ohio State University Press, 2000. – 305 p.

523. Polsby N. W. *Legislatures* / Polsby N. W. // *Legislatures* / Ph. Norton (ed.). – New York : Oxford University Press, 1990. – P. 139, 141.

524. Park R. E. *The City* / Park R. E., Burgess E. W., McKenzie R. D. – With a bibliography by Louis Wirth. – Chicago : University of Chicago Press, 1925. – 239 p.

525. Parsons T. *The Evolution of Societies* / T. Parsons. – New York : Prentice Hall, 1977. – 269 p.

526. Parsons T. *The system of modern societies* / T. Parsons. – New York : Prentice-Hall, 1971. – 152 p.

527. Pejovich S. The Effects of the Interaction of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development / S. Pejovich // *Journal of Markets & Morality*. – 1999. – № 2. – P. 164–181.

528. Peters G. B. *Institutional Theory in political Science. The «New Institutionalism»* / Peters G. B. – [3-rd edition]. – Bloomsbury, 2011. – 232 p.

529. Peters G. B. *Institutional Theory: Problems and Prospects* / G. B. Peters // *Political Science Series*. – 2000. – № 69. – 28 p.

530. Peters G. B. Institutions and time: Problems of conceptualization and explanation / G. B. Peters, J. Pierre // *Journal of Public Administration Research and Theory*. – 1998. – Vol. 8. – № 4. – P. 565–583.



531. Peters B. G. Political institutions. Old and new / B. G. Peters // A New Handbook of Political Science. – Oxford : Oxford University Press, 1996. – P. 205–220.

532. Pierson P. Historical Institutionalism in contemporary political science / P. Pierson, T. Skocpol // Political Science. State of the Discipline. – New York : W. W. Norton, 2002. – P. 693–721.

533. Polsby N. W. The Institutionalization of the US House of Representative / Polsby N. W. // American Political Science Review. – 1968. – № 62. – P. 144–168.

534. Polski M. M. An Institutional Framework for Policy Analysis and Design [Электронный ресурс] / M. M. Polski, E. Ostrom. – Режим доступа : <http://mason.gmu.edu/~mpolski/documents/PolskiOstromIAD.pdf>.

535. Posen B. R. The Security Dilemma and Ethnic Conflict / Posen B. R. // Survival. – 1993. – Vol. 35, № 1. – P. 27–47.

536. Przeworski A. Modernization: Theories and Facts / A. Przeworski, F. Limongi // World Politics. – 1997. – № 49. – P. 155–183.

537. Rohde D. Parties and Committees in the House : Member Motivations, Issues, and Institutional Arrangements [Электронный ресурс] / Rhode D. // Legislative Studies Quarterly. 1994. – № 19. – P. 341–359. – Режим доступа : <http://ajmadonn.myweb.uga.edu/Rohde.pdf>.

538. Rose W. The Security Dilemma and Ethnic Conflict : Some New Hypotheses / Rose W. // Security Studies. – 2000. – Vol. 9, № 4. – P. 1–51.

539. Rostow W. W. The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto / Rostow W. W. – Cambridge : Cambridge University Press, 1960. – 191 p.

540. Rustow D. Transitions to Democracy: Toward a Dynamics Model / D. Rustow // Comparative Politics. – 1970. – Vol. 2. – № 3. – P. 337–363.

541. Sanders E. Historical Institutionalism / E. Sanders // The Oxford Handbook of Political Institutions. – Oxford : Oxford University Press, 2008. – P. 39–55.

542. Savoyska S. Key sources of the phenomenon “Language political communications” / S. Savoyska // Science and World International scientific journal”. – Volgograd: Publishing House “Scientific survey”, № 2 (2), 2013. – P. 189-191.

543. Savoyskaya S. Language policy in Ukraine as concert and specific sphere of the state policy // Science and World International scientific journal ”. – Volgograd: Publishing House “Scientific survey”, № 4 (4), 2013. – P. 279-281.

544. Savoyska S. Methodology of research of factor of linguistic communication is in the viable context of political sphere / S. Savoyska // European Applied Sciences. Section 8. Political science. – № 6. – 2013(June). – P. 122-125.

545. Schedler A. Under- and overinstitutionalization: Some ideal typical propositions concerning new and old party systems / A. Schedler. – Notre Dame : Helen Kellogg Institute for International Studies, 1995. – 25 p.

546. Scott R. W. Institutions and Organizations / Scott R. W. – [2nd ed.]. – Thousand Oaks : Sage Publications, 2001. – 253 + xxii p.

547. Scott R. W. Unpacking institutional arguments / R. W. Scott // The new institutionalism in organizational analysis. – Chicago : University of Chicago Press, 1991. – P. 143–163.

548. Searing D. Roles, Rules, and Rationality in the New Institutionalism / D. Searing // The American Political Science Review. – 1991. – Vol. 85. – № 4. – P. 1239–1260.

549. Selznick P. Law and Society in Transition: Toward Responsive Law / P. Selznick, P. Nonet. – New Brunswick : Transaction Publishers, 2001. – 122 p.

550. Serdyukova E. Civilization identity of Russia in the context of the globalization processes in the contemporary world / Serdyukova E. // European Science and Technology [Text]: materials of the V international research and practice conference, Vol. II, Munich, October 3rd – 4th, 2013 / publishing office Vela Verlag Waldkraiburg – Munich – Germany, 2013. – P. 255-260. – 472 p.

551. Shaw M. Committees in Legislatures / Shaw M. // Legislatures / Philip Norton (ed.). – New York : Oxford University Press, 1990. – P. 1–336.

552. Shaw M. *Conclusions / Shaw M. // Committees in Legislatures : A Comparative Analysis / Lees J. D., Shaw M. (eds.). – Durham : Duke University Press, 1979. – P. 362.*

553. Shepsle K. *Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions / K. Shepsle, M. Bonchek. – [2nd ed.]. – New York : W.W. Norton, 2010. – 548 p. – (New Institutionalism in American Politics).*

554. Shepsle K. A. *Rational Choice Institutionalism [Электронный ресурс] / K. A. Shepsle. – Режим доступа : <http://scholar.harvard.edu/kshepsle/publications/rational-choice-institutionalism>.*

555. Shepsle K. A. *Studying Institutions: Some Lessons From the Rational Choice Approach / K. A. Shepsle // Journal of Theoretical Politics. – 1989. – Vol. 1. – P. 131–147.*

556. Simon H. *Bounded Rationality / H. Simon // The New Palgrave: A Dictionary of Economics. – New York : Stockton Press, 1987. – P. 266–267.*

557. Simon H. *Models of Man / H. Simon. – New York : John Wiley, 1957. – 279 p.*

558. Skocpol T. *A Critical Review of Barrington Moore's Social Origins of Dictatorship and Democracy / T. Skocpol // Politics and Society. – 1973. – Vol. 4. – № 1. – P. 1–34.*

559. Skocpol T. *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research / T. Skocpol // Bringing the State Back In. – New York : Cambridge University Press, 1985. – P. 3–37.*

560. Skocpol T. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia & China / T. Skocpol. – Cambridge : Cambridge University Press, 1979. – 413 p.*

561. Smith S. S. *Committees in Congress / S. S. Smith, C. J. Deering. – Washington : CQ Press, 1990. – 259 p.*

562. Stepan A. Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism / A. Stepan, C. Skach // *World Politics*. – 1993. – Vol. 46. – № 1. – P. 1–22.

563. Steinmo S. Structuring Politics: Historical Institutionalism in a Comparative Analysis / Steinmo S., Thelen K., Longstreth F. – Cambridge : Cambridge University Press, 1992. – 272 p.

564. Steinmo S. The New Institutionalism [Электронный ресурс] / S. Steinmo // *The Encyclopedia of Democratic Thought*. – Режим доступа : <http://stripe.colorado.edu/~steinmo/foweracker.pdf>.

565. Strom K. Parliamentary Committees in European Democracies / Strom K. // *Working Papers on Comparative Legislative Studies II: The Changing Roles of Parliamentary Committees* / Lawrence D. Longley and Agh Attila (eds.). – Appleton; Wisconsin : Lawrence University, 1997. – P. 21-59.

566. The process of legislative institution-building in post-authoritarian countries: development of function of representation during two decade post-communist history in Ukraine / Khmelko I., Pereguda E. // 23<sup>rd</sup> IPSA World Congress “Challenges of Contemporary Governance», Montreal, 19-24 July 2014.

567. Thelen K. Historical Institutionalism in comparative politics / K. Thelen // *Annual Review in Political Science*. – 1999. – № 2. – P. 369–404.

568. Tilly C. Big structures, Large Processes and Huge Comparisons / C. Tilly. – New York : Russell Sage Foundation, 1984. – 176+xii p.

569. Touraine A. Modernity and Cultural Specificities / A. Touraine // *International Social Science Journal*. – 1988. – № 18. – P. 443–457.

570. Weaver R. K. Assessing the Effects of Institutions / R. K. Weaver, B. A. Rockman // *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. – Washington DC : Brookings Institution, 1993. – P. 1–41.

571. Weingast B. Political Institutions: Rational Choice Perspectives / B. Weingast // *A New Handbook of Political Science*. – Oxford Д Oxford University Press, 1996. – P. 167–190.

572. Weingast B. Rational-Choice Institutionalism / B. Weingast // *Political Science: The State of the Discipline*. – New York : W.W. Norton, 2002. – P. 660–692.

573. Weingast B. R. The Industrial Organization of Congress [Электронный ресурс] / B. R. Weingast, W. Marshall // *Journal of Political Economy*. – 1988. – Vol. 96, № 1. – P. 132–163. – Режим доступа :

<http://faculty.washington.edu/jwilker/571/571readings/WeingastMarshall.pf>.

574. Wirth L. Urbanism, as a Way of Life / L. Wirth // *American Journal of Sociology*. – 1938. – Vol. 44. – P. 1–24.

575. Yuxin Wu. New Institutionalism Politics : Integration of Old Institutionalism and Other Methodologies / Wu Yuxin // *Asian Social Science*. – 2009. – Vol. 5. – № 9. – P. 105–108.

576. Zielys P. US democracy assistance programs in Ukraine after the Orange Revolution / P. Zielys, R. Rudinskaite // *Communist and Post-Communist Studies*. – 2014. – № 47. – P. 81–91.

577. Zimmerman J. F. Equity in Representation for Women and Minorities / Zimmerman J. F. // *Electoral Systems in Comparative Perspective : Their Impact on Women and Minorities* / W. Rule and J. F. Zimmerman, eds. – Westport : Greenwood Press, 1994. – Pp. 3–14.

578. Zucker L. Institutional Theories of Organizations / L. Zucker // *Annual Review of Sociology*. – 1987. – Vol. 13. – P. 443–464.

## КОНЦЕПЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ ЦЕНТРАЛЬНИХ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

### 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.

Протягом останніх років регіональній політиці та розвитку інструментів її реалізації було приділено значну увагу. 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 – сформулювати 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 період до 2025 р. У Стратегії будуть сформульоване бачення відповідей України на сучасні виклики в сфері регіонального розвитку, визначені напрями розвитку індустриально 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 проектів, 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 2015 рік 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 2017-2025 роки прогнозується реалізація основних заходів щодо стимулювання економічної, інвестиційної, соціальної складових державної регіональної політики.