

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
БУДІВНИЦТВА І АРХІТЕКТУРИ



РЕГІОНАЛЬНА
ПОЛІТИКА



**РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА:
ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ,
ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ,
ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ**

**ДРУГА МІЖНАРОДНА
НАУКОВО-ПРАКТИЧНА
КОНФЕРЕНЦІЯ**

**14-15 грудня
2016 року**

**ЗБІРНИК
НАУКОВИХ
ПРАЦЬ**

ВИПУСК II

Частина перша

КИЇВ 2016

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА: ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ, ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ, ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ
Друга міжнародна науково-практична конференція



**Міністерство освіти і науки України
Київський національний університет будівництва і архітектури
Представництво Польської академії наук в Києві
Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого
самоврядування Верховної Ради України
Управління внутрішньої політики Київської обласної державної адміністрації
Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України
Національна академія державного управління при Президентові України
Комітет з законодавчих досліджень міжнародної асоціації політичної науки
Академія будівництва України**

Друга Міжнародна науково-практична конференція

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА: ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ, ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ, ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ

14-15 грудня 2016 року

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

ВИПУСК II

Частина перша

КИЇВ 2016

УДК 323.171/.174+94(477)+711+72

ББК 66

Р 31

Рекомендовано до друку Вченою радою Київського національного університету будівництва і архітектури, протокол № 50 від 9 грудня 2016 р.

Редакційна колегія

Куліков П.М. – д.е.н., проф., (голова)
Рафальський О.О. – д.і.н., проф.,
Куйбіда В.С. – д.н.держ.упр., проф.,
Собчук Г. – д.т.н., проф.,
Бабкіна О.В. – д.п.н., проф.,
Головатий М.Ф. – д.п.н., проф.,
Деревінський В.Ф. – д.і.н., проф.,
Івашко Ю.В. – д.арх., проф.,
Кресіна І.О. – д.п.н., проф.,
Майборода О.М. – д.і.н., проф.,
Малкевич А. – д.п.н., проф.,
Наумкіна С.М. – д.п.н., проф.,
Павук О. – д.е.н., проф.,
Патцельт В. – д.п.н., проф.,
Перегуда Є.В. – д.п.н., проф.,
Плоский В.О. – д.т.н., проф.,
Римаренко С.Ю. – д.п.н., проф.,
Стапенхерст Ф. – д-р політології, проф.,
Товбич В.В. – д.арх., проф.,
Хмелько І.С. – д-р наук з політології,
Яковлев Д.В. – д.п.н., проф.

Рецензенти:

Адамович Сергій Васильович – доктор історичних наук, професор
Горбатенко Володимир Павлович – доктор політичних наук, професор
Дьомін Микола Мефодійович – доктор архітектури, професор

Матеріали друкуються в авторській редакції.

Р 31 Регіональна політика: історичні витоки, законодавче регулювання, практична реалізація [зб. наук. пр.] – Київ–Тернопіль : – 2015. – Вип. II. Матеріали Другої Міжнар. наук.-практ. конф., (Київ, 14–15 грудня 2016 р.) / Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. – «Економічна думка» – 2016. – В 2-х ч. – Ч. 1. – 300 с.

Оргкомітет дякує Представництву Польської академії наук в Києві, директору ТОВ «Київінвестпроект» Мамонтову І.О. та керівництву ТОВ «Полісся-2002», які сприяли у проведенні конференції та публікації збірника.

ISBN 978-966-654-441-7

УДК 323.171/.174+94(477)+711+72

ББК 66

© КНУБА

ЗМІСТ

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛІСТИКИ

Куліков П.М. Соціальні науки в контексті реформ на будівельному ринку та у сфері містобудування	7
Батанов О.В. Концептуальні проблеми сучасного унітаризму в Україні у контексті світового досвіду	10
Дзьобань О.П. Управління та самоорганізація у діаді «державна влада – місцеве самоврядування»	16
Малиновський В.Я. Природа і зміст регіоналістики	21
Музиченко Г.В. Концептуальні засади державної політики регіонального розвитку	26
Наумкіна С.М., Челак О.П. Форма державного устрою і регіональна політика сучасних держав: змістовна та функціональна взаємообумовленість	30
Овчаренко С.В. Культурні стереотипи в практиці управління державою	37
Петровський П. М. Теоретико-методологічні основи формування ефективного суб'єкта регіонального розвитку в сучасних умовах України	42
Римаренко С. Ю. Соціокультурні трансформації групових ідентичностей в сучасній Україні	47
Сушинський О. І. Публічне управління та влада: відповідальність як принцип системної організації	53
Тімохін В. О. Регіоналізм і архітектурно-містобудівні проблеми урбанізації	59
Дьомкін П. О. Духовно-культурні виміри регіональної політики в Україні: постановка проблеми	63
Мальцова І. І. У пошуках сучасної теорії історичного пізнання	68
Ситник О. І. Концепція громади в політичній філософії М. Драгоманова	74
Каріх І.В. Глобальні чинники регіональної політики: гуманітарний вимір	76
Швець Є. В. Особливості походження та визначення терміну «цивілізація»	81

СВІТОВИЙ ДОСВІД РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Andrzej Malkiewicz, Bogdan Ślusarz

Początki samorządu lokalnego w Polsce w 1990 r. Початки місцевого самоврядування у Польщі в 1990 р 87

Beata Springer

Samorząd terytorialny w Polsce – 25 lat doświadczeń 101

Ryszard Zaradny

Relacje pomiędzy marszałkiem województwa a wojewodą 109

Кочубей Л. О.

Регіональні вибори у Франції: владно-опозиційне протистояння напередодні президентських виборів 2017 р 114

Pereguda Yevgen, Miserzhy Svitlana

Institutional features and development trends of local government in the United States 118

Елизаров С. А.

Административно-хозяйственные реорганизации в БССР: советский вариант регионализации в действии 124

Антанович Н. А.

Политические аспекты формирования социального пространства средствами жилищной политики в Республике Беларусь 129

Бурда І. О.

Мовна політика серед православного населення Польщі часів Другої Республіки (1918-1939) 133

Вакарчук К. В.

Регіональна політика в Іспанії 136

Лесняк В. Ю.

Процедура ухвалення програм співпраці між органами територіального самоврядування та неурядовими організаціями в Польщі у контексті визначення та здійснення регіональної політики 139

Малежик Д. І.

Участь студентства в опозиційному русі 1956 р. в Польській Народній Республіці 144

Шумский Л. Н.

Особенности организации и функционирования германского самоуправления: история и современность 146

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНИ

Головатий М. Ф.

Місцеве самоврядування як базова засада формування громадянського суспільства: методологія обґрунтування та проблеми практичної реалізації .. 150

Панченко Т. Ф., Яценко В. О.

Територіальна громада як групова форма розселення: сильні та слабкі сторони, можливості і ризики 155

Онищук В. М.

Міжнаціональна та міжкультурна взаємодія: маніфестація етнічності 161

Прудникова О.В.

Демократизація інформаційної культури у державному управлінні сучасної України.....	164
Павлюк А.П.	
Проблемні питання об'єднання територіальних громад та шляхи їх вирішення	169
Дмитренко С. П.	
Політичні протести в Сучасній Україні.....	174
Узун Ю. В.	
Процес децентралізації в Україні: внутрішні та зовнішні форми співробітництва	177
Стойко О.М.	
Феномен етнорегіональних партій та децентралізаційні процеси.....	183
Гордієнко М. Г.	
Амбівалентність децентралізації: артикуляція місцевих інтересів чи кланової ієрархічності	188
Коч С. В.	
Регіональна система Бессарабії: геополітичні статуси і практика	193
Дмитренко О. С.	
Історико-політичні та політико-культурні проблеми становлення місцевого самоврядування в Україні	199
Згурська В. Л.	
Регіональний вимір співробітництва між Україною та ЄС	202
Савойська С.В., Романович Т., Ющенко А., Якимечко А.	
Соціально-політичні комунікації деструктивного характеру у контексті забудови міст, площ та інших зон відпочинку.....	205
Стеценко С.В.	
Ідеократична легітимація громадянської ідентичності.....	210
Булда О.А.	
Феномен еволюції громадянського спротиву в умовах розбудови сучасної регіональної політики України.....	213
Гаврилюк К. К.	
Політичні засади формування регіональної політики: криза вітчизняної практики	217
Донченко К. А.	
До питання про децентралізацію у Полтавській області	221
Климков І.І.	
Демократія на місцях: державне управління vs децентралізація.....	226
Лепіхов А. В.	
Соціальна нерівність як виклик регіональному розвитку.....	231
Лонський О. В.	
До питання становлення інституту об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.....	235
Моргун А. В.	
PR – засади формування регіональної політики та місцевого самоврядування в сучасній Україні: безпековий аспект.....	238
Одарченко К. Ю.	
Сучасні тренди та специфіка реального стану регіональних структур політичних партій в Україні (на основі результатів місцевих виборів – 2015 року).....	244

Степанюк І.Л. Розвиток законодавчого забезпечення реформування житлово-комунального господарства	250
--	-----

НЕПІДКОНТРОЛЬНІ ТЕРИТОРІЇ У РЕГІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ

Кресіна І.О. Політика реінтеграції та її роль у державній етнопонаціональній політиці України.....	256
Оніщенко І. Г. Моделі реалізації політики національного примирення	261
Пилипенко О. Є. Регіональна політика в умовах військово-політичного конфлікту на Сході України: сучасні виклики	264
Семко В. Л. Якісні ознаки неконтрольованих територій та критерії їх оцінки	270
Явір В. А. Реінтеграція тимчасово окупованих територій України	272

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ТА РОЗВИТОК ОСВІТИ

Алексєєнко І.В. Науково-освітні кластери в контексті цілей регіонального розвитку: правовий аспект.....	277
Мамонтов І. О. Поняття та зміст юридичної освіти у сфері будівельної діяльності: загальнонаціональний та регіональний виміри.....	279
Панібудьласка А.В. Військова реформа і освіта. Можливі перспективи для цивільних навчальних закладів	283

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ТА СИСТЕМА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Семигіна Т. В. Регіональна політика і політика охорони здоров'я: чи можлива синхронізація?	286
Кризина Н. П. Коваленко О.О. Державне регулювання забезпечення стандартами та соціальними нормативами сфери охорони здоров'я України в 2015 році.....	291

РІЗНЕ

Кулачинський М.М. «Битва титанів» на президентських перегонах 2010 року з позиції британської преси.....	295
--	-----

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛІСТИКИ

*Куліков Петро Мусійович, доктор економічних наук, професор,
ректор Київського національного університету будівництва і
архітектури*

СОЦІАЛЬНІ НАУКИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМ НА БУДІВЕЛЬНОМУ РИНКУ ТА У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Вітаю учасників Другої Міжнародної науково-практичної конференції «Регіональна політика: історичні витоки, законодавче регулювання та практична реалізація»!

Як керівник програмного комітету, оцінюю результативність наукових конференцій, які проводяться у Київському національному університеті будівництва і архітектури, не лише з точки зору кількісних параметрів, а й з того, наскільки їх результати сприяють розвитку наукових напрямів університету, формуванню фахівців будівельного комплексу та містобудування. Досвід Першої конференції «Регіональна політика» у 2015 р. засвідчив ефективність цього заходу. Він привернув увагу не лише політологів, істориків, а й представників архітектури, технічних наук, навіть деяких керівників будівельних організацій. Судячи з програми нинішньої конференції, ця тенденція зміцнилась, що свідчить про ефективність інтеграції соціальних, гуманітарних, технічних наук. Тому дозвольте висловити думку з приводу пріоритетних напрямів цієї інтеграції, тих проблем, які стоять, зокрема, перед соціальними науками в контексті реалізації статутних завдань університету.

Після Революції Гідності Президент України, національний парламент, Кабінет Міністрів, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, інші відомства та політичні сили ініціювали реформи, які впливають, зокрема, на розвиток будівельного комплексу та містобудування. У зовнішній політиці це, насамперед, утворення асоціації України з Євросоюзом, у внутрішній – формування об'єднаних територіальних громад, підвищення енергоефективності, децентралізація системи архітектурно-будівельного контролю, реформа системи управління житлово-комунального господарства тощо. Торкається сфери містобудування й політика національної пам'яті, яку реалізує влада тощо. Проведення цих реформ створює соціальне середовище, в якому фахівці з будівництва та містобудування реалізовуватимуть знання та навички, які формував КНУБА.

Поступове, хоча й з великими складнощами, наближення України до ЄС має наслідком поширення на нашу країну нормативно-правової бази європейських країн, зокрема стандартів у галузі будівництва та містобудування. Ми, звичайно, не вимагаємо від соціальних наук рекомендацій щодо таких стандартів, але хотіли б більшої чіткості у питаннях перспектив інтеграції, стратегічної оцінки ступеня її ефективності/неефективності, розуміння перешкод на цьому шляху, ідентифікації галузей, де перспективи інтеграції очевидні, й тих, де вона затягнеться тощо. Крім того, сьогодні Україна залежить

від міжнародної та європейської фінансової допомоги. Значна частина коштів спрямовується й у сектор будівництва, регіонального розвитку. Відтак ми очікуємо на соціально-політичну оцінку процесів залучення допомоги та витрачання коштів, визначення переліку пріоритетних сфер їх інвестування, на оцінку політичних чинників цього процесу.

Щодо формування об'єднаних громад, то ця реформа спрямована, з одного боку, на досягнення кумулятивного ефекту від такого об'єднання, а саме підвищення фінансової спроможності громад, накопичення інвестиційного ресурсу. Це неминуче стимулюватиме не лише підвищення матеріального добробуту мешканців, а й розвиток будівництва на цих територіях. Крім того, як свідчать дослідження фахівців з містобудування, створення об'єднаних громад змінює формат планування розвитку та забудови територій, його ієрархічну структуру, зокрема, з одного боку, вводить додатковий рівень такого планування, з іншого – трансформує існуючі рівні. Тому ми очікуємо від учасників конференцій обговорення як на нинішній конференції, так й розробки у майбутньому цих проблем, зокрема, як видозмінюється в ході реформи соціальна структура суспільства, його поселенська структура, які власне й визначають, що й як будувати, які політичні угруповання впливають на процеси планування розвитку територій та їх забудови, в чому полягають інтереси цих груп та як здійснюється їх вплив на ці процеси. І хоча сьогодні реформа далека від завершення, стратегічна лінія у цьому питанні визначена (про це, зокрема, свідчить й досвід інших країн) й від розв'язання вказаних проблем нікуди не дітисся.

Підвищення енергоефективності суспільства, курс на що був проголошений та здійснюється нині, пов'язане не лише з існуючим станом українсько-російських відносин та дефіцитом коштів, виділити які на придбання енергоресурсів країна може собі дозволити. Це питання стратегії розвитку. Підвищення енергоефективності дасть змогу перерозподілити як державні ресурси, так й кошти громадян, збільшити інвестиційний ресурс та спрямувати його в інвестиційно привабливі сфери, серед яких будівництво відіграє ключову роль. Проте цей процес відбувається з певними складнощами. Нерівномірною є активність регіонів щодо залучення асигнувань, які виділяє держава на ці заходи. Крім того, якщо фізичні особи доволі активні щодо залучення «теплих кредитів», то в секторі юридичних осіб квота відповідних асигнувань залишається невибраною [5]. Відповіді на питання, чому так відбувається, які заходи мають бути здійснені для зміни ситуації, повинні дати насамперед політологи, соціологи, представники інших соціальних наук. Без таких відповідей зусилля тих, хто просуває енергоефективні технології на ринку, та науковців, які ці технології конструюють, значною мірою будуть марними. Також ми очікуємо на політологічний аналіз ситуації, зокрема, чому місцеві органи влади відносно пасивні у прийнятті відповідних регіональних програм [1], чому у проекті бюджету на 2017 р. квота відповідних асигнувань зменшена. Особливо ми зацікавлені в аналізі ситуації навколо законопроекту про енергоефективність будівель, який було ухвалено парламентом у першому

читанні, але проходження якого відбувається зі складнощами. Які політичні сили протидіють цьому, якою буде їх позиція в процесі реалізації закону (якщо його ухвалить остаточно)? Відповіді на ці питання дуже важливі.

У 2015 р. держава почала реформу сфери архітектурно-будівельного контролю [3]. Його стратегічною лінією є надання відповідних повноважень місцевим радам. Але цей процес також відбувається відносно повільно. Станом на сьогодні лише трохи більше, ніж 30 міст та інших населених пунктів, спромоглися отримати ці повноваження. Інформація з регіонів свідчить про те, що часто причиною пасивності місцевої влади є дефіцит кадрів, що, до речі, визначає завдання перед нашим університетом. Але для формування відповідної програми дій нам потрібна більша вибірка даних, надання якої покладається на фахівців з соціальних наук. Крім того, ми хотіли б отримати кваліфікований політологічний аналіз груп інтересів щодо даного процесу, адже не секрет, що деякі політичні еліти опираються реформі.

Щодо сфери управління житлово-комунальним господарством, то, як відомо, на липень цього року, згідно із законом [4], був запланований початок «комунальної революції». Вона мала не просто змінити взаємовідносини у трикутнику «влада-громадяни-управителі», а й значною мірою вплинути на сектор житлобудування та експлуатації житла, на стимулювання енергоефективності будівель. Врешті впровадження реформи було відкладене на рік. Однією з очевидних причин цього була неготовність громадянського суспільства до таких радикальних змін. Відтак ми потребуємо соціального зрізу ситуації у цій сфері, перспектив її розвитку. Чому так повільно відбувається процес створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, чому люди не усвідомлюють себе співвласниками [2]? Відповідь мають дати соціологи. В чому полягають інтереси політичних сил щодо реформування ЖКГ? Які заходи мають бути здійснені для стимулювання процесів, здатних вивести вітчизняне комунальне господарство на цивілізовані рейки розвитку?

Щодо політики національної пам'яті, то вона, безумовно, цікавить усіх членів трудового колективу КНУБА як свідомих громадян своєї держави, але особливо наших архітекторів та художників, адже архітектура та монументальне образотворче мистецтво є одними з найважливіших ланок символічної політики в суспільстві. Відтак ефективність праці представників зазначених професій залежить від того, наскільки її результати впливають на свідомість та підсвідомість громадян, соціальних груп, суспільства в цілому. Й у співробітництві соціологів, істориків, політологів, етнологів з архітекторами та художниками має вдосконалюватися інструмент цього впливу, а саме механізми символічної політики, механізми суспільної комунікації.

Останнє, на чому хотілося б акцентувати, стосується ситуації на сході України, війни, яка там відбувається. Багато наших викладачів та студентів – активні учасники тих подій. Деякі з них, на жаль, загинули або були поранені. Ми, звичайно, хотіли б якнайшвидшого закінчення війни та повернення регіону під контроль держави. Тому відповідна проблематика включена до тематичного плану конференції. Але стан та перспективи розвитку ситуації на сході нас

цікавить й тому, що на регіон після завершення війни очікує масштабна відбудова, а отже й докладання фахових зусиль наших вихованців.

Можна назвати й інші напрями, за якими співробітництво представників соціальних, гуманітарних, технічних наук, архітектури, мистецтва тощо спроможне сприяти вдосконаленню у сфері будівництва, містобудування, а також навчального процесу в КНУБА, за якими саме політологи, соціологи, історики здатні зробити вагомий внесок. Ми свідомі того, що нинішня конференція не розв'яже усіх проблем, але вона має стала однією з цеглинок у розвиткові будівництва, містобудування, в цілому українського суспільства.

Бажаю плідної роботи учасникам конференції!

Список використаної літератури

1. Держенергоефективності продовжує активно залучати місцеву владу до здешевлення «теплих» кредитів [Електронний ресурс] / Державне Агентство з енергоефективності та енергозбереження України ; 21 січня 2016 р. – Режим доступу : <http://saee.gov.ua/uk/news/1000>.

2. Держпідтримка ОСББ до впровадження енергоефективних заходів: досягнення та перспективи / Пост-реліз ГК «Опора» від 22 березня 2016 р.

3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09 квітня 2015 р. № 320-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 28. – Ст. 236.

4. Закон України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» від 14 травня 2015 р. № 417-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 29. – Ст. 262.

5. Компенсация по энергоэффективным кредитам в декабре 2015 г. составила 123 млн грн – Госэнергоэффективности // Интерфакс-Украина. Лента «Экономические новости». – 2016. – 14 березня.

***Батанов Олександр Васильович, доктор юридичних наук, професор,
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України***

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО УНІТАРИЗМУ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ СВІТОВОГО ДОСВІДУ

Відповідно до Конституції України за формою територіального устрою наша держава є унітарною. Термін «унітарна держава» походить від латинського *unus, unitas*, що означає «один», «єдність». Унітарна держава, таким чином, складається не з державних утворень, а з адміністративно-територіальних одиниць, правовий статус яких визначається центральною владою. Унітарний характер держави означає, що територія у межах існуючих державних кордонів є цілісною і недоторканою, що складові частини цієї території перебувають у нерозривному взаємозв'язку, відзначаються внутрішньою єдністю і не мають ознак державності, як це властиво складовим частинам, скажімо, федеративної держави.

Концептуально значущими є й інші характеристики унітарної держави. Наприклад, деякими дослідниками акцентується увага не тільки на її так званих «матеріальних» характеристиках, а й підкреслюється сприяння забезпеченню унітаризму факторів нематеріального змісту. Саме такий підхід демонструє визначення унітарної держави, представлені як простого єдиного державного утворення, що складається з юридично рівних адміністративно-територіальних одиниць, які підпорядковані центральним органам влади і не мають ознак державного суверенітету, а більшість населення в такій державі має унітарну правосвідомість. Остання належить до групи ознак, які не обмежуються лише формою державної атрибутики та технологічною характеристикою унітарної держави. Унітарна правосвідомість – це більше, ніж обов'язкова ознака державності та унітарної спроможності. Ця характеристика передує та виступає основою унітаризму. Це своєрідна національна традиція територіальної організації та форма її історичної та сучасної конституціоналізації.

В контексті універсалізації методологічних підходів до унітарних характеристик держави особливої уваги заслуговує системний підхід. У західній доктрині права поняття «унітарна система» визначається як система політичної організації, за якої усі/більшість владних повноважень зосереджені на рівні центрального уряду, на відміну від федеральної системи. В умовах унітарної системи центральний уряд, як правило, делегує повноваження територіальним одиницям і дозволяє останнім реалізовувати політичні рішення.

Аналізуючи генезис унітарної форми державного устрою, потрібно виходити з того, що унітаризм замінив партикуляризм і феодальну роздробленість, відіграв свою прогресивну роль. Він не залежав від національно-етнічної чи расової структури населення, а був затребуваний єдиним режимом, відносною простотою в здійсненні державної влади. Унітарна держава в даний час є найбільш розповсюдженою у світі формою державного устрою. Понад 85 % країн світу обрали унітарну форму свого територіального устрою. Незважаючи на те, що це різні за своїми територіальними параметрами, етнонаціональним складом, географічним розташуванням, економічним та соціально-культурним розвитком, політичними та правовими традиціями держави, унітарним державам притаманна комплексна система ознак.

Серед них визначаються такі: територія держави поділена на адміністративно-територіальні одиниці, які не наділені державним суверенітетом; єдина структура державного апарату, компетенція якого поширюється на всю територію держави; єдине громадянство; єдина система законодавства, осьовим центром якої є єдина конституція; єдина судова система; єдина система органів конституційного контролю; одноканальна система оподаткування; у міжнародних відносинах виступає єдиним цілим.

В аспекті забезпечення державної організації кожна з них має суттєві особливості. Наприклад, Велика Британія децентралізує владу на практиці, але не в конституційних принципах. Це одна з небагатьох країн, яка обрала деволуцію як форму децентралізації та територіальної організації. Інші країни наділяють різним ступенем автономності територіальні одиниці. У Франції –

класичному прикладі децентралізованої адміністративної системи – деякі члени місцевої влади призначаються центральним урядом, тоді як інші обираються.

Територія унітарної держави завжди має свою внутрішню організацію або так званій адміністративно-територіальний устрій (виключенням є лише так звані мікродержави), суть якого зводиться до поділу єдиної території держави на складові частини. Територія унітарної держави являє собою не що інше, як велику політичну та соціально-економічну суперсистему, що у визначених державним кордоном межах поєднує ключові функціональні підсистеми життєдіяльності суспільства («управління», «виробництво», «обслуговування», «розселення») та певною мірою локалізує їх у межах конкретних адміністративно-територіальних одиниць існуючого адміністративно-територіального поділу. Лише у тих випадках, коли локалізація зазначених підсистем на території відповідає існуючому адміністративно-територіальному устрою (відповідно, і існуючій системі управління) адміністративно-територіальний устрій можна розглядати, як оптимальний.

Аналізуючи різні національні унітарні системи з точки зору їх внутрішньої організації, можна констатувати, що одними з ключових факторів застосування того чи іншого типу такої системи є баланс та рівновага централізованого та децентралізованого підходів (принципів) функціонування публічної влади. Тому принцип централізації органічно пов'язаний з принципом децентралізації, що знаходить своє вираження у визнанні та гарантуванні місцевого самоврядування. Муніципалізація конституційного життя та конституційного права, передусім маючи вихід на локальний рівень, торкається усіх процесів трансформації та модифікації публічної влади в умовах демократизації держави та суспільства. Ці процеси не можуть не відбиватись і на ході реалізації форми державного устрою, зокрема його модифікаціях у стані утвердження та розвитку. Акценти розставляються на основних складових: традиційному для унітарної держави адміністративно-територіальному устрою та «муніципально-територіальному устрою», який є територіальною основою місцевого самоврядування та ключовим просторово-організаційним ресурсом оптимізації локальної мережі публічних послуг.

Доцільність застосування такої дворівневої моделі державного устрою є результатом посилення тенденції децентралізації в країнах Європейського Союзу і, як наслідок, формування нового етапу подальшої конституціоналізації та законодавчої імплементації принципу децентралізації на національному рівні. Цей процес зумовлює законодавче забезпечення, насамперед, територіальної та адміністративної основ системи державної влади та системи місцевого самоврядування, в умовах яких вирішення питань місцевого значення є прерогативою місцевого самоврядування. Якщо під централізацією розуміють тип публічного управління, що характеризується зосередженням (тобто концентрацією) функцій соціального і державного управління в центральних владних структурах (органах, установах, відомствах тощо); вертикальними зв'язками, за яких верхні рівні влади наділені широкими повноваженнями у прийнятті рішень, а їх директиви (накази, постанови, рішення тощо) є

обов'язковими для нижчих рівнів. То децентралізацією визначається послідовний процес передачі (тобто деконцентрації) із центру на місця частини функцій і повноважень центральних органів держави.

Враховуючи досвід децентралізованих європейських країн, варто відзначити, що констатація обраного курсу децентралізації як однієї з умов модернізації та оптимізації територіальної, адміністративної та інших основ надання публічних послуг населенню потребує подальшої конкретизації виду/типу/моделі децентралізації на конституційному та законодавчому рівнях. У зв'язку з цим цілком слушними є зауваження зарубіжних експертів щодо доцільності широкої класифікації децентралізації (яка за своєю сутністю, змістом і формами не зводиться до реформи місцевого самоврядування), критеріями якої виступають, насамперед, вибір і політичний курс держави; форма держави; рівень політико-правової культури громадян; рівень відповідальності публічного менеджменту; готовність суспільства до постійної взаємодії з владою тощо. Такий диференційований підхід дозволяє більш точно визначитись з факторним складом процесу децентралізації, а також надати найбільш реальні прогнози щодо її результатів, ризиків і перспектив. Зокрема, виходячи з положень про те, що децентралізація – це, насамперед, перехід влади та відповідальності за здійснення публічних функцій від центру до підпорядкованих квазінезалежних організацій і приватного сектору, зарубіжні дослідники акцентують увагу на, по суті, галузевому підході до типів децентралізації, таких як: політична, адміністративна, фіскальна, ринкова, які, в свою чергу, мають свої особливості та види.

Принцип децентралізації є комплексним і багатоаспектним за своїм змістом і обсягом. Зарубіжний досвід успішно проведених реформ адміністративно-територіального устрою на основі поєднання принципів централізації та децентралізації свідчить про те, що неоднозначне сприйняття сутності, змісту і обсягу цих принципів призводить до виникнення проблем їх імплементації на національному рівні. Так, не зважаючи на те, що сучасний процес децентралізації в країнах євразійського та європейського континентів триває з другої половини ХХ століття, ми можемо спостерігати нові етапи і нові форми децентралізації в регіональній і муніципальній політиці, пропонованій Радою Європи та Європейським Союзом, в основу яких покладено принцип субсидіарності.

У сучасному значенні принцип субсидіарності є європейським стандартом визначення компетенції на рівнях територіальної організації публічної влади та управління, делегування повноважень між цими рівнями щодо надання публічних, зокрема державних і громадських послуг населенню та означає адекватний, фактичний та ефективний розподіл владних повноважень між органами державного, регіонального та місцевого рівнів публічної влади з метою наближення надання державних та громадських послуг безпосередньо до їхніх споживачів.

Слід відзначити, що принцип централізації та децентралізації територіального устрою знаходить своє логічне продовження і в інших

принципах організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розмежуванні їх функцій та повноважень.

Важливими є принципи адміністративно-територіального устрою, які визначають сутність і зміст регіональної політики унітарної держави, визнають і гарантують права територіальних колективів тощо. Важливе значення має й принцип системності територіального устрою, який передбачає, що територіальний устрій має певну систему, що складається з взаємопов'язаних адміністративно-територіальних одиниць, які перебувають між собою структурними і функціональними зв'язками.

Принципами територіального устрою та адміністративно-територіального поділу, який є важливою засадою демократичного державного ладу європейських країн, є повсюдність; розробка оптимального науково зваженого понятійно-категоріального інструментарію, який би виключав будь-яку двозначність тлумачень; компактність, тобто адміністративно-територіальні одиниці повинні бути компактними, без анклавів та віддалених відступів; спадкоємність – основні характеристики адміністративно-територіального поділу мають враховувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості території, по можливості, повинні зберігати наявні межі інфраструктур та комунікацій; гнучкість та адаптивність – адміністративно-територіальний устрій повинен порівняно легко пристосовуватися до територіальних змін у суспільстві – змін в соціальних та управлінських технологіях, економіці, розселенні, споживанні тощо.

Виходячи з гуманітарної спрямованості функціональних характеристик сучасного адміністративно-територіального устрою, варто підкреслити його людиноцентристську (ліберальну) концепцію, яка є і тенденцією, і закономірністю еволюційного розвитку людства. Освоєння території людиною є природним процесом, а пошук гармонії їх співіснування складає первинну ціннісну основу і такого явища як адміністративно-територіальний устрій. У зв'язку з цим набуває особливої актуальності проблематика публічної обґрунтованості, зокрема економічної, соціальної доцільності запровадження тієї чи іншої моделі територіального устрою.

Соціально значущим результатом теоретичного та прикладного дослідження принципів публічної обґрунтованості є висновки про те, що шляхом публічної аргументації стає можливим уникнення конфлікту між індивідуальними прагненнями та публічними інтересами. Завдяки вдалому обґрунтуванню індивідуальні прагнення можуть стати як складовою, так і основою публічних інтересів. Тобто, в умовах вибору, реформування та утвердження певної моделі територіального та адміністративно-територіального устрою є важливим підготовка громадськості та усебічне інформування суспільства щодо питань доцільності та раціональності прийняття того чи іншого публічного рішення.

У контексті предмету даної публікації є доволі цікавим та повчальним досвід таких складних унітарних держав – членів Європейського Союзу, які мають у своєму складі автономії. Іноді такі країни називають унітарними

державами з автономними включеннями. Це – Корсика у Франції; Північна Ірландія (Ольстер) у Великій Британії; автономні області в Італії; Азорські острови та Мадейра у Португалії; Гренландія та Фарерські острови у Данії; автономні співтовариства в Іспанії; Аландські острови у Фінляндії.

Враховуючи, що до групи складних за своєю політико-територіальною організацією унітарних держав відноситься й Україна, у складі якої є Автономна Республіка Крим, яка, попри її анексію та окупацію з боку Російської Федерації, згідно ст. 134 Конституції залишається невід'ємною складовою частиною України, досвід країн Європейського Союзу в аспекті організації та функціонування автономій є дуже важливим та пізнавальним.

Найдавнішими своєрідними автономіями в Європі, що існували задовго до нової ери, були грецькі міста-поліси. Автономні утворення у Стародавньому Римі мали дещо інші форми: до них належали окремі колонії, муніципії – громади провінційних міст, які з давніх часів перебували у складі Римської держави. За муніципіями зберігалося право внутрішнього самоврядування – свої міські магістрати, автономні суди. Поряд із цими видами громад, що мали різні ступені автономності, в Римі існували також так звані вільні міста, які мали *jus exitu* (право виходу), тобто широку автономію. Історичне значення запровадження автономії у республіканському Римі полягає в тому, що таким чином багатьом народам було забезпечено виживання, певний розвиток продуктивних сил, і прилучення до більш високих форм цивілізації.

Автономією як специфічною формою територіальної організації публічного управління є територія, якій держава для врахування національних, історичних, економічних, географічних, релігійних та інших особливостей населення в окремих адміністративно-територіальних одиницях надає розширені права з питань місцевого значення або забезпечує політичні та духовно-культурні запити різних форм цих груп населення шляхом їх екстериторіальної самоорганізації.

Автономія відіграє значну роль в удосконаленні державного устрою у сучасних багатонаціональних унітарних і федеративних державах, зокрема у комплексному розв'язанні трьох головних проблем: децентралізації влади, регулюванні міжнаціональних відносин та захисті культурних цінностей народів, що проживають на території даної країни.

Наявність автономних утворень, безумовно, ускладнює політико-територіальну організацію держав, вносить у неї певну асиметрію. Але лише наявність на території даної країни однієї, двох або навіть більше автономій ще не виводить її за рамки унітарності та не перетворює її у федерацію. Адже, автономність і суверенність – це якісно різні виміри самостійності політико-територіальних одиниць, суб'єктів. Загальна тенденція демократизації устрою держав у світі визначає загальну тенденцію зростання децентралізації територіального устрою країн, розширення автономії та місцевого самоврядування. Найбільш яскравою демонстрацією тенденцій децентралізованого та регіоналізованого унітаризму, або «квазіфедералізму», є перетворення у сучасний період ряду унітарних держав у «держави автономій»,

уся або переважна частина території яких складається автономних одиниць. Їх нерідко взагалі називають регіоналістськими державами, які у певному сенсі займають проміжне місце між унітарними та федеративними державами, не виходячи у загальному та цілому за рамки унітаризму.

Автономії різного порядку, рівня та характеру існують сьогодні у багатьох країнах. Вони утворюються з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій регіонів. Цей досвід свідчить, що автономії можуть мати хартії, статuti і конституції, які приймаються автономіями і затверджуються законодавчими органами держав. У них закріплюється правовий статус автономії, назва автономії, межі території автономії, повноваження автономії.

Практика конституційного будівництва складних за своєю територіальною організацією європейських унітарних держав демонструє, що якими б повноваженнями не володіли автономні утворення, вони залишаються складовими частинами держави не руйнуючи цілісної матерії суверенітету цих держав, що закріплено в конституціях більшості унітарних держав, які мають у своєму складі такі утворення. На практиці це звичайно не виключає проявів сепаратизму, протистоянь і конфліктів між центром і автономізованими регіонами (наприклад, досвід Іспанії у її перманентних конфліктах з Країною Басків). Подекуди, на конституційному рівні взагалі встановлюють заборону утворення автономних територіальних утворень. Так, Конституція Болгарії (ст. 2) не допускає виникання в унітарній країні автономних територіальних утворень.

Втім, попри зазначені тенденції, європейській та в цілому світовий досвід підтверджує те, що унітаризм є перевірений часом та історично й політично обумовленим феноменом, найбільш стабільною та ефективною з точки зору організації публічної влади та управління формою державного устрою.

*Дзьобань Олександр Петрович, доктор філософських наук, професор,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого (Харків)*
**УПРАВЛІННЯ ТА САМООРГАНІЗАЦІЯ У ДІАДІ «ДЕРЖАВНА
ВЛАДА – МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ»**

У системі демократичного правління значна роль належить місцевому самоврядуванню. Воно є сферою публічної діяльності, у якій може взяти участь кожний громадянин. Провідним принципом самоврядування є організаційне й функціональне відокремлення його органів від структур державної влади: взаємовідносини між ними регулюються лише законом. У цьому сенсі воно є проміжною ланкою, важливим каналом взаємозв'язку між державою і громадянським суспільством, належачи радше до другого, аніж до першої.

Демократичний устрій базується на створенні такої системи влади й управління, за якої громадяни мають усі можливості для реалізації своїх прав і свобод. Держава і громадянське суспільство здатні забезпечити такі умови,

якщо їх інститути однаково сильні та врівноважені один одним. При цьому важливо з'ясувати, чи робить держава кроки назустріч своїм громадянам, і чи докладають зусиль самі громадяни для того, щоб поліпшити своє становище.

Серед багатьох проблем, пов'язаних з державним будівництвом й із становленням та розвитком місцевого самоврядування, одна з них займає особливе місце. Це проблема взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах, коли місцеве самоврядування є відносно самостійним інститутом влади, організаційно відособленим від системи державних органів.

Взагалі кажучи, позначена проблема не тільки і не стільки є власне проблемою формування такого інституту народовладдя як місцеве самоврядування, скільки питанням усієї системи державного устрою. Можна розглядати це питання достатньо абстрактно, стосовно державного устрою взагалі, але нас воно цікавить зараз як одне з актуальних питань реформування української держави на основі принципів, встановлених Конституцією України.

Якщо повністю відійти від полеміки навколо співвідношення державного управління й місцевого самоврядування й неупереджено оцінити, яка ж загальна картина державного устрою України в її конституційному вигляді, то вимальовується цілком струнка й зрозуміла схема. Є одне джерело влади – народ, який частково реалізує свою владу безпосередньо, а частково – через створені демократичним шляхом інші суб'єкти влади. Місцеве самоврядування у цій системі займає відведену йому нішу, яка існує об'єктивно – забезпечує життєдіяльність населення в місцях його компактного мешкання. Перелік завдань, що вирішуються нижнім рівнем влади, абсолютно очевидний і визначений щоденними потребами жителів. Це – загальна освіта, мінімальний набір медичних послуг, комунальне, побутове й соціальне обслуговування населення, впорядкування, місцевий транспорт і місцевий зв'язок. Не перераховуючи далі, можна сказати, що це все те, що є загальними інтересами мешканців кожного міста, кожного села, селища й найефективніше реалізується на місці. Навряд чи хто стане заперечувати проти необхідності вирішувати «проблему крана, який протікає» безпосередньо в місті без очікування керівних вказівок «з центру».

Взаємодія органів державної влади й місцевого самоврядування передбачає, що вони як партнери, принаймні, рівні відносно головного об'єкта управління, і воно (управління) здійснюється заради досягнення спільної мети – підвищення рівня і якості життя населення кожного місцевого утворення й регіону в цілому.

Відповідно до закону Ешбі необхідною умовою ефективного управління є те, що система, що управляє (у нашому випадку – органи державної влади), повинна володіти більшою різноманітністю (тобто бути інформаційно-могутнішою, «розумнішою»), аніж керована система. Досягти цього можна двома способами: або підвищити якість системи, що управляє, або знизити якість керованої – пониження рівня різноманітності суспільства, перетворення його в сіре, неосвічене, з нерозвиненими потребами суспільство, яке стає таким

чином вельми зручним об'єктом для управління. При цьому, проте, відбувається не розвиток, а деградація суспільства, нівелювання органів місцевого самоврядування.

Будь-яка штучна підсистема, що управляє, у тому числі і всілякі організаційні структури, що формуються під цілі держави і управління взагалі, є біднішими, аніж природні й соціальні об'єкти, що виникають еволюційно. Принципова особливість будь-яких штучних систем – істотно нижчий рівень різноманітності порівняно з аналогічними еволюційними.

Штучні організаційні механізми, що формуються людиною для управління, володіють невимірно меншою різноманітністю, аніж суспільні структури, що складаються сторіччями. Складнішою й різноманітнішою стає й сама людина. В результаті велика спокуса піти шляхом зниження ступеня різноманітності в суспільстві і кінець кінцем шляхом спрощення самих людей.

Таким чином, видно, що теорія «управління» еволюціонує в теорію «самоврядування», «саморегулювання» складних систем, де виключається абсолютне домінування якогось одного, «головного» суб'єкта управління. Навпаки, «мережеві», «горизонтальні» моделі саморегулювання припускають активну полісуб'єктну комунікацію, де статус і роль соціального суб'єкта, хоч і змінилися, але значущість їх збереглася.

Соціальна ж реальність є такою, що системи локальної самоорганізації об'єднують і моделі «управління» і моделі «самоврядування», «саморегулювання». Так, «місцеве управління» і «місцеве самоврядування» – це різні системи муніципального соціуму, як за суб'єктами управління, так і за завданнями й способами їх реалізації. Місцеве управління представляє систему державно-адміністративних заходів, припускає вплив держави на призначення і діяльність муніципалітету. Місцеве самоврядування представляє систему «життєвих правил», традиційних фонових практик муніципального співтовариства і припускає вплив цього співтовариства на роботу муніципалітету.

Тут необхідно відзначити наступні моменти. По-перше, державна влада (державне управління) є владою суверенною, верховною, яка сама себе може реформувати. Органи ж місцевого самоврядування є владою підзаконною, тобто діють в порядку і в межах, вказаних їй верховною владою. По-друге, розмежування сфер компетенції влад центральних і місцевих, тобто обмеженість кола справ, наданих місцевому самоврядуванню, здійснюються законодавством держави. По-третє, місцеве самоврядування повинне мати самостійні, недержавні джерела, ресурси активності (фінансові, кадрові) для того, щоб бути самостійним. По-четверте, місцеве самоврядування будується на обмежених територіях. І по-п'яте, місцевому самоврядуванню завжди є супутнім виборний принцип – обов'язкова наявність представницького й розпорядчого органу. Такі деякі інституційні аспекти, що визначають співвідношення місцевого управління і місцевого самоврядування.

У структурі місцевого самоврядування можна достатньо чітко ідентифікувати три різних, але пов'язаних між собою «ролі» місцевого самоврядування.

По-перше, це роль захисника демократії на місцях, чинник участі населення в питаннях місцевого значення. Місцеві органи влади – це єдиний інститут на наступному після парламенту рівні, який «уповноважений народом, відповідає перед народом і представляє народ»; вони є тим природним каналом, через який місцеве населення може заявити про свої потреби. Крім того, при відносно централізованому управлінні місцеві органи забезпечують елемент плюралізму в політичному житті. Вони надають населенню додаткову можливість брати активну участь у політичних процесах, процесах управління. Залучення громадян до управління їх власними містами – їх співучасть в управлінні – створює безцінний соціальний капітал.

По-друге, це роль центру стосовно створення публічного порядку на місцях. Тут під створенням публічного порядку розуміється здатність до вибудовування певної місцевої політики. Це означає, що органи місцевого самоврядування, крім того, що вони організують подолання територіальних, економічних і соціальних конфліктів між різними колами, самі активно втручаються у всі сфери місцевого економічного й суспільного життя для забезпечення управління по всьому спектру місцевих проблем.

По-третє, це роль органів місцевого самоврядування як «постачальника послуг» місцевому населенню. І хоча дана функція поступово переходить у приватні руки (так звана політика «менеджералізму»), органи місцевого самоврядування все одно багато в чому використовують своє право наділяти відповідними повноваженнями інші організації, а також самі беруть участь в обслуговуванні населення.

У той же час здійснення місцевого самоврядування означає децентралізоване здійснення влади з опорою на три елементи: місцеву демократію, широку відповідальність, місцеву самостійність.

З іншого боку, державне управління є особливим засобом регулювання деяких аспектів соціальної динаміки і локусів локальних систем (у даному випадку *локус* – це поняття, яке характеризує суб'єктивне сприйняття у певному конкретному місцевому соціумі локалізації причин поведінки чи керівного начала у себе чи інших). Цей тип управління здатний акумулювати в собі конструктивний, раціонально усвідомлений потенціал масштабних та історично тривалих процесів суспільної самоадаптації за допомогою вироблених усередині себе способів діяльності, що в цілому дозволяє підсилювати позитивний для суспільства ефект процесів самоорганізації. З іншого боку, адаптаційні можливості державного управління в певних умовах здатні радикально змінити спрямованість процесів, самоорганізації, що свідчить про закладені в ньому можливості створювати соціокультурну реальність, «творити» в її рамках принципово новий результат.

Разом з тим загальна стратегія державного управління далеко не завжди співпадає з провідними тенденціями самоорганізації. Між ними нерідко існує

безліч розбіжностей, конфліктна протидія. І не завжди тенденції самоорганізації беруть гору в цій протидії.

Слід також відрізнити «самоврядування» від тенденції «децентралізації» управління, хоча вони і мають схожі риси. По суті вони принципово різні. Процес децентралізації і процес самоврядування йдуть у двох протилежних напрямках. Децентралізація подрібнює владу, підсилює контроль і підпорядкування, роз'єднує, але веде до посилення системи державного управління. Процес організації самоврядування об'єднує, інтегрує суспільство, послаблює пряме підпорядкування інституту держави. Уявляється очевидним, що процес децентралізації принципово не може привести до самоврядування, а лише до його імітації. У будь-якому випадку при децентралізації зберігаються функції централізованого нагляду й контролю. І якщо, скажімо, країна займає достатньо великі території, а її населення є численним, то контроль і нагляд за виконанням децентралізованих функцій може виявитися неефективним. Саме в такій ситуації, за ініціативою держави або стихійно, може почати розвиватися місцеве самоврядування.

Вплив системи місцевого самоврядування на органи державної влади як важливий елемент механізму їх взаємодії на сьогодні не отримав ані достатнього нормативно-правового регулювання, ані наукової розробки. Хоча він вбачається важливим з точки зору подолання тих соціально небезпечних процесів, які зумовлюються нереалізованістю прав і законних інтересів територіальних громад та можуть призводити до протистояння між органами місцевого самоврядування й органами державної влади. Такі конфлікти, як правило, мають затяжний, латентний характер і становлять значну загрозу для стабільності конституційного ладу в державі. Проте, вони не отримали, на жаль, необхідних правових засобів свого вирішення.

Стосовно впливу системи місцевого самоврядування на державну владу слід зазначити, що в найбільш загальному вигляді він проявляється у тому, що від діяльності та сприяння місцевого самоврядування багато в чому залежить ефективність здійснення державних функцій.

Об'єктивно обумовлений активний вплив органів місцевого самоврядування на органи державної влади пов'язаний з забезпеченням достатності, ефективності, усталеності системи місцевого самоврядування. Місцеві інтереси в цьому випадку спрямовуються на отримання достатніх інформаційних, кадрових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, виконання передбачених законом обов'язків держави у сфері місцевого самоврядування, новелізацію законодавства з питань організації місцевого самоврядування, реалізацію державних гарантій фінансової самостійності місцевого самоврядування, судовий захист місцевого самоврядування тощо.

Таким чином, системи муніципальної самоорганізації мають бінарну соціальну природу: «організація» є джерелом управління у просторі муніципальної самоорганізації, а «локальна спільнота» – джерелом самоврядування у цьому просторі. Отже, ця бінарність повинна залишатися методологічним принципом і у тому випадку, коли ці системи досліджуються

як у контексті «безсуб'єктність – глобальність – забування початкових умов», так і в контексті «суб'єктність – локальність – соціально-історична пам'ять». Тому в основу подальшого аналізу процесів і тенденцій розвитку систем місцевого самоврядування доцільно покласти діалектичну модель співвідношення управління й самоврядування, суть якої полягає у співвідношенні організації й самоорганізації. У відносинах між місцевим і державним рівнями влади вже існують певні усталені моделі організації взаємодії, але необхідність їх вдосконалення й розвитку також є очевидною.

Удосконалення зазначених моделей сприятиме демократизації державного управління, підвищенню його ефективності, найточнішому опосередкуванню та узагальненню місцевих інтересів, оптимальному узгодженню їх з державними інтересами, найповнішому забезпеченню, вірному визначенню цільових пріоритетів розвитку місцевого самоврядування, прийняттю соціально врівноважених рішень, підсиленню засад громадського контролю за здійсненням державного управління і в остаточному рахунку – розвитку місцевого самоврядування, громадянського суспільства та демократичної держави.

*Малиновський Валентин Ярославович, доктор політичних наук,
професор, Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки
(Луцьк)*

ПРИРОДА І ЗМІСТ РЕГІОНАЛІСТИКИ

У США, європейських країнах кінець ХХ ст. став періодом бурхливого розвитку регіоналістики – міждисциплінарної дисципліни, спрямованої на визначення пріоритетів регіонального розвитку і територіальної організації влади. Аналіз джерельної бази показує, що в процесі дослідження регіональної проблематики сформувався самостійний напрям наукових знань. Термін «regional science» (регіональна наука) у науковий обіг увів американський учений У. Айзард – засновник регіональної науки у США, з ініціативи якого у 1954 р. була створена Асоціація регіональної науки у Філадельфії. Поняття «регіональна наука» етимологічно дуже близьке до поняття «регіоналістика», що є адекватним варіантом українського перекладу. Крім того, існують споріднені поняття: area studies – відповідає терміну «країнознавство»; regional studies (регіональні дослідження) – міжпредметна наукова дисципліна, започаткована у Великій Британії, а також термін «regional analysis», що потребує термінологічного уточнення.

В Україні науковий дискурс щодо регіоналістики лише складається. Ще років п'ятнадцять тому до терміна «регіон» окремі політики і науковці ставилися досить обережно, а поняття «регіоналізм» фактично ототожнювали із сепаратистськими та іншими відцентровими проявами. У результаті цього ключове поняття регіоналістики «регіон» з'явилося в національному законодавстві лише у прийнятому у 2005 р. Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів», однак без конкретного розкриття його змісту. Натомість,

поняття «регіональне самоврядування», запроваджене у вітчизняне законодавство у 1992 р., з прийняттям Конституції України 1996 р. та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у 1997 р. перестало існувати. Значною мірою недостатня увага до регіональних проблем обумовлює труднощі як у загальному доктринальному розумінні таких термінів як «унітаризм», «федералізм і федералізація», «регіоналізм і регіоналізація», «децентралізація і деконцентрація», так і в прикладному аспекті. Свідченням цього є вкрай непослідовна державна регіональна політика, складність та неоднозначність нинішніх політико-правових процесів: окупація Криму, самопроголошення так званих ДНР і ЛНР.

Прослідковується занадто загальний і декларативний характер пропозицій щодо реформування органів публічної влади на регіональному й місцевому рівнях, а питання трансформації адміністративно-територіального устрою є найбільш дискусійним і при цьому – найменш науково обґрунтованим. Понятійному апарату, окремим дефініціям притаманні нечіткість, невизначеність, дискусійність, що негативно впливає на розвиток регіональної теорії та практики регіоналізму. Зокрема, однією з причин гальмування адміністративної та територіальної реформ в Україні є неналежне їх опрацювання на теоретичному рівні, брак коректного окреслення пропонованої моделі територіальної організації влади за допомогою наукових термінів і понять. Пов'язані з цим гострі проблеми (федералізація, автономізація, регіоналізація, децентралізація тощо) значною мірою стали предметом досліджень не вчених, а спекулятивною темою політиків, що не лише не сприяє їх вирішенню, а ще більше розколює українське суспільство.

Усе це є підтвердженням повільного розвитку регіональних досліджень, які до останнього часу обмежувалися економічною сферою, та відставання української науки від зарубіжної регіоналістики. Однак європейські тренди зростання ролі регіонів, які в ЄС стали головними суб'єктами не лише внутрішньої політики, а й міжнародної співпраці, змусили вітчизняних науковців кардинально переглянути підходи до цієї важливої сфери. З'явилося усвідомлення того, що процеси регіоналізації повинні здійснюватися не під тиском політичної практики, а в результаті детального наукового обґрунтування з чітким прогнозуванням переваг і ризиків зазначеного процесу. Відповідно активізувалися дослідження у кількох сферах: економічній, екологічній, конфліктологічній, політичній, управлінській, історичній. Категорії децентралізації, субсидіарності, регіоналізму, регіоналізації, регіональної політики, регіонального розвитку, регіонального самоврядування, регіональної ідентичності лише тепер, після десятиліть спрощених і однобічних трактувань, набувають вигляду наукового фундаменту.

Однак все ще залишається без однозначної відповіді найважливіше питання: є регіоналістика окремою науковою галуззю чи лише субдисципліною у сфері регіональних досліджень? У наукових колах є різні підходи до визначення цієї дилеми. Зокрема, Т. Панченко дотримується першої позиції, зазначаючи, що «регіональні дослідження соціально-гуманітарного профілю

об'єднує регіональна наука, або регіоналістика, що вивчає просторовий вимір соціальних, економічних, політичних та поведінкових явищ. Вона включає сукупність дисциплін і напрямів, методологічних підходів та методичних підходів, об'єктом дослідження яких є регіон. До них належать: регіонознавство, предметом дослідження якого є соціально-економічні регіони всіх рівнів, регіонологія, що вивчає особливості розвитку регіону як частини країни, а також субдисципліни економіки, соціології, політології, етнографії, демографії тощо. Водночас усі вони є складовими регіональної науки та орієнтуються у своїх дослідженнях на міждисциплінарні підходи» [8]. Схожої точки зору дотримувався І. Курас, зазначаючи, що «нове бачення термінів «регіон», «регіональний розвиток», «регіональна політика» тощо покликано до життя макрокатегорію «регіоналістика», яка набуває ознак науки у класичному розумінні» [4]. Інститутом регіональних досліджень НАН України обґрунтовано необхідність створення нової науки – регіонології [3].

Натомість В. Литвин дотримується іншої точки зору, акцентуючи, що регіоналістика – це сукупність субдисциплін і наукових напрямів, які, кожна своїми методами, досліджують регіональне розмаїття [5]. Такої ж позиції дотримується М. Пістун, вказуючи на міждисциплінарний характер регіоналістики не лише в науковій, а й в управлінській діяльності, що охоплює географію, філософію, соціологію, культурологію та економіку [9]. Підтримує такий підхід й Я. Верменич, наголошуючи, що «регіоналістика як міждисциплінарний науковий напрям ще не знайшла належного їй по праву місця в системі природничого і соціогуманітарного знання» [1].

Разом з тим, всіх науковців об'єднує єдина думка, що категорія «регіон» є вихідним пунктом регіональних досліджень будь-якої спрямованості. Дослідження можна вважати регіональним у тому випадку, якщо воно спирається на один із двох принципів (або обидва принципи):

- принцип диференціації, що передбачає вивчення регіональних розбіжностей одного й того самого явища;
- принцип локалізації, що передбачає вивчення локалізованих (тобто чітко визначених та обмежених місцевістю) комплексів різних явищ в їх взаємозв'язку [8].

Слід зазначити, що вітчизняна регіоналістика виокремилася з інших наук у відносно автономну сферу наукового знання і зайняла власне місце в науковому дискурсі. При цьому не лише синтезувала регіональні напрацювання багатьох природничих і гуманітарних наук, а й виробила власну методологію аналізу життєдіяльності регіональних соціокультурних утворень. Слушно зазначає у цьому зв'язку В. Литвин: «Заради справедливості слід відзначити, що сучасний стан регіональної науки в Україні уже далеко не той, яким він був чверть століття тому. Регіоналістика вийшла далеко поза межі притаманного їй впродовж радянського часу економцентризму. Нині вже ніхто не ставить знак рівності між регіональною наукою й регіональною економікою – вчені-регіонознавці рівною мірою цікавляться і економічними, і соціальними, і

культурними проблемами, уважно вивчають незбіги на рівні регіональної ідентичності й електоральних настроїв на регіональному рівні» [6].

Дійсно, на початковому етапі регіональних досліджень домінували виключно економічні підходи. Зокрема, У. Айзард адаптував методи макроекономіки для досліджень регіонів і міжрегіональних зв'язків, розробив моделі просторової рівноваги, формування промислових комплексів, дослідив суперечності в регіональних системах тощо. Згодом регіональні дослідження поширилися на багато інших наукових напрямів, найперше політичної науки, суспільної та економічної географії, публічного управління, етнополітики, історії, демографії, соціології, культурології. Такий універсальний підхід забезпечив комплексний розгляд категорії «регіон» як не стільки території чи адміністративно-територіальної одиниці, скільки співтовариства людей із виробленими упродовж тривалої історичної еволюції механізмами відтворення, груповою ідентичністю, правовими та етичними нормами [5, с. 6]. Вітчизняна теорія регіоналізму вийшла на новий напрям дослідження – вивчаються не лише внутрішньодержавні регіональні процеси, а й процеси, пов'язані з транскордонним співробітництвом.

Дослідження регіону як багатоаспектної категорії об'єктивно потребує залучення та поєднання методології багатьох наукових галузей, тобто застосування міждисциплінарного підходу, який при вивченні суспільних явищ зарекомендував себе як найбільш ефективний. У результаті цього підходу в окремих науках виокремилися наукові теорії, які досліджують цей об'єкт відповідним науковим інструментарієм. До таких слід віднести:

- *регіональну економіку* – науковий напрям, що вивчає закономірність розміщення продуктивних сил та районів;

- *суспільну географію*, предметом якої є проблеми та успіхи просторового соціально-економічного розвитку. У межах *економічної географії* сформувалися нові наукові напрями: географія і доступність, урбанізація, територіальний розвиток та міжнародна інтеграція. Згідно географічної науки регіоналістика інтегрує декілька окремих наукових концепцій: регіонологію (регіоніку) і регіонознавство. Перша є системою наукового пізнання процесів і факторів районоутворення. Друга є частиною країнознавства, що досліджує специфіку адміністративно-територіального устрою і розвитку регіонів;

- *політичну регіоналістику* – галузь знань, котра досліджує регіональну структуру держави та суспільства, міжрегіональну взаємодію, особливу увагу приділяє динаміці політичних інститутів та процесів у регіоні, характеру та взаємодії політичних сил, проблемам взаємодії центру та регіонів, а також зворотного впливу регіонального політичного середовища на державу та суспільство в цілому [7];

- *історичну регіоналістику*, що займається ретроспективним дослідженням процесів регіоналізації та регіонального розвитку у природно-географічному, історичному, етно- й соціокультурному контекстах [1];

- *регіональне управління* – предметом якого є моделі взаємоузгодженої діяльності органів публічної влади, бізнесу та інститутів громадянського

суспільства, спрямованої на регіональний розвиток з врахуванням інтересів усіх зазначених суб'єктів;

- *регіональну етнополітику*, що аналізує регіональні етнополітичні відмінності, виявляє регіональні пропорції і диспропорції в геоетнополітичних зв'язках і співвідношеннях, обґрунтовує перспективні моделі оптимізації етнополітичних співвідношень та основи регіональної етнополітики [2].

Зважаючи на сказане вище, можна зробити висновок, що регіоналістику не можна віднести до окремої галузі науки, оскільки її об'єкт і предмет досліджуються багатьма науковими галузями. Хоча у перспективі з її розвитком така можливість не заперечується. На нинішньому етапі її доцільно визначити як сукупність субдисциплін і наукових напрямів, котрі власними методами досліджують багатоаспектне явище «регіон» та пов'язані з ним фактори.

Відповідно, *об'єктом вивчення* регіоналістики є регіон як комплексне явище. Структурними складовими об'єкта вивчення є теоретичні, методологічні та конституційно-правові засади забезпечення регіонального розвитку. Виходячи з об'єкта, *предметом* регіоналістики є теоретичні та практичні аспекти регіону, регіональної політики і розвитку, регіонального управління.

Зважаючи на зазначене об'єктно-предметне поле, можна зробити таке визначення: *регіоналістика – міждисциплінарна субдисципліна, котра досліджує регіон як комплексне політичне, соціально-економічне та культурне утворення у всій його багатоманітності та багатоаспектності, застосовуючи методологічний інструментарій суспільних наук, зосереджених на регіональних процесах.*

Список використаних джерел

1. Верменич Я. В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні : проблеми концептуалізації / Я. В. Верменич // Український історичний журнал. – 2005. – № 4. – С. 135.
2. Дністрянський М. С. Етнополітична географія України : проблеми теорії, методології, практики : монографія / М. С. Дністрянський. – Львів : Літопис, 2006. – С. 124.
3. Долішній М. На чому ґрунтується регіонологія? / М. Долішній // Наук. світ. – 2004. – № 3. – С. 8.
4. Курас І. Ф. Етнополітологія. Перші кроки становлення / І. Ф. Курас. – К. : Генеза, 2004. – С. 192.
5. Литвин В. Регіоналізм у політичному вимірі : українські реалії / В. Литвин // Урядовий кур'єр. – 2010. – 9 листоп. – С. 6–7.
6. Литвин В. Соборність і регіоналізм / В. Литвин // Голос України. – 2012. – 19 трав. – С. 3.
7. Марчук В. Регіоналістика політична / В. Марчук, Н. Голуб'як // Новітня політична лексика (неологізми, okazіоналізми та інші новотвори) / за заг. ред. Н. М. Хоми. – Львів : Новий Світ – 2000, 2015. – С. 332–333.

8. Панченко Т. Регіон / Т. Панченко // Політологічний енциклопедичний словник / уклад. : [Л. М. Герасіна, В. Л. Погрібна, І. О. Поліщук та ін.] ; за ред. М. П. Требіна. – Х. : Право, 2015. – С. 619.

9. Пістун М. «Танцюймо» від пропорцій розвитку / М. Пістун // Урядовий кур'єр. – 2011. – 13 січ. – С. 19.

*Музиченко Ганна В'ячеславівна, доктор політичних наук, професор
Південноукраїнський національний педагогічний університет
ім. К. Д. Ушинського (м. Одеса)*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Головні тенденції соціальних та економічних змін ХХ ст. сприяли осмисленню регіону як єдиної істотної форми у різноманітті просторового світу. Одночасно регіональне різноманіття трактувалося як перехідний етап до глобалізації у ступенях та типах господарювання на великих територіях, охоплених економічною активністю людини.

Серед науковців відсутня єдність щодо визначення та співвідношення понять «державна політика», «регіональна політика», «регіональний розвиток» та «просторовий розвиток». Спроба упорядкувати й пристосувати до аналізу регіональної політики в сучасній Україні здійснена автором в монографічному дослідженні, де зокрема зазначається, що вагомим напрямом будь-якої держави є просторова політика, в основі якої лежить регіональна політика розвитку» [3, с. 269].

Регіональний розвиток треба трактувати як незворотні та спрямовані якісні зміни соціально-економічної територіальної системи у просторовому аспекті, що поряд з її просторовим розвитком також включає комплексний розвиток соціально-економічних територіальних підсистем. Якщо регіональний розвиток прогресивний, то наслідком цих змін у стратегічній перспективі буде більш досконалий соціально-економічний стан територіальної системи.

Варто зазначити, що в документах ЄС термін «регіональна політика» має інший зміст. Регіональна політика Європейського Союзу – це система заходів, спрямованих на посилення єдності національних економік країн-членів ЄС і забезпечення їхнього гармонійного розвитку, а також нівелювання розходжень між регіонами й ліквідація відсталості найменш розвинутих з них.

При цьому досить часто замість терміну «регіональна політика» використовується поняття «політика гуртування», яка передбачає одночасне провадження по горизонталі (між регіонами – регіональна політика) та по вертикалі (між верствами суспільства – соціальна політика), отже відбувається зміна понятійного апарату шляхом об'єднання регіональної та соціальної політики, коли їх вже не розглядають окремо.

У західній науці регіональний розвиток є актуальним предметом досліджень, оскільки на фоні глобалізаційних процесів зростає інтерес до

проблем співвідношення глобального і локального розвитку, транскордонних зв'язків. Глобалізація та регіоналізація – це своєрідні полюси цивілізаційного поступу на початку ХХ ст., між якими замикаються національні інтереси.

Усі держави Європи здійснюють управління регіональним розвитком, реалізуючи свою просторову політику. За завданням Європейського фонду регіонального розвитку, на підставі існуючих нормативно-правових актів центром європейських регіональних та локальних досліджень при Варшавському університеті «Єврорег» розроблені головні засади державного управління регіональним розвитком у ЄС. Вони полягають у такому:

- державне управління регіональним розвитком здійснюється національним урядом. Це управління стосується виключно діяльності, яка має загальнодержавне значення, або значення, що виходить за межі компетенції окремих регіонів (наприклад, кількох регіонів). Управління розвитком окремих регіонів здійснюється органами місцевого самоврядування;

- регіональна політика (державна та місцева) безпосередньо пов'язана з просторовою політикою уряду та місцевого самоврядування. Суб'єктом діяльності просторової політики є увесь простір держави, а суб'єктом діяльності регіональної політики – окремі його частини, що мають законодавчу та виконавчу владу (органи місцевого самоврядування, місцеві держадміністрації);

- у ході децентралізації роль державного управління розвитком регіонів повинна зменшуватися на користь управління регіональним розвитком зі сторони органів місцевого самоврядування. Діяльність уряду має спрямовуватись на впровадження національної просторової політики (будівництво інфраструктури, створення збалансованої функціонально-просторової структури держави, балансу навколишнього середовища на державному рівні тощо);

- в усіх країнах ЄС державна регіональна політика завжди буде здійснюватися меншими коштами, ніж кошти, які використовуються у різних місцях простору окремими відомствами. Тому дуже важливо, щоб окремі секторні політики узгоджувалися з державною регіональною та просторовою політиками;

- регіональна політика є частиною політики розвитку. Цілі регіональної політики повинні підтримувати цілі розвитку усієї держави. Просторова політика має бути складовою довготривалої стратегії розвитку держави, а регіональна політика також стосується середньотермінових стратегічних завдань;

- головними цілями сучасної держави у найближчі 20 років є утримання високого темпу економічного росту (5 - 6% на рік), глибокі структурні зміни (секторні, майнові), підвищення конкурентоспроможності економіки у глобальній інноваційній економіці за умови збереження здатності розвиватися у майбутньому і підтримки політичної та соціальної стабільності. Цілі державної регіональної політики повинні сприяти досягненню стратегічних цілей [1, с. 31].

Досліджуючи регіональний розвиток, не можна обминути ще одну проблему, яка пов'язана із певним підходом до розуміння призначення регіонального розвитку. Зокрема. Т. С. Максимова у своїй ґрунтовній праці зазначає, що «регіональний розвиток є головною ціллю управління регіональними системами» [2, с. 18]. На нашу думку, розвиток сам по собі без конкретизації його цілей не може бути метою управління регіональними системами, тому скоріше треба говорити про використання управління регіональним розвитком у якості засобу досягнення певних стратегічних та тактичних цілей розвитку регіональної системи.

Державна регіональна політика є невід'ємною складовою загальної політики держави. Її головне завдання полягає у забезпеченні розвитку території держави відповідно до прийнятої державної стратегії. Оскільки будь-який регіон країни є унікальним та неповторним, що зумовлено структурною неоднорідністю простору у природно-географічному, ресурсному, економічному, соціальному, етнічному та політичному аспектах, то будь-яку діяльність необхідно здійснювати з врахуванням комплексу інтересів та особливостей кожного з регіонів, пріоритетності існуючих там проблем. Тому важливо сформулювати єдині принципи регіональної політики держави, які б відображали тактичні і стратегічні орієнтири політики регіонального розвитку. Одні з них можуть бути незмінними протягом тривалого часу, а інші - змінюватись разом із ситуацією у державі.

Гене́за системи державного управління регіональним розвитком України відбувалася у складних умовах. Вийшовши із тоталітарної та авторитарної систем регулювання регіонального розвитку, подолавши структурну залежність планової економіки радянського типу, система державного управління регіональним розвитком почала утверджуватись лише з часу набуття державної незалежності. Цей процес співпав із труднощами у формуванні державно-управлінської системи на європейських засадах загалом, а тому набув специфічних рис перехідного періоду. На сьогодні в Україні відсутнє теоретико-методологічне обґрунтування ефективного управлінського вирішення проблем регіонів, а їх розробка гальмується бюрократичною побудовою державного управління. Однак, проголосивши своїм пріоритетом європейську інтеграцію, Україна здійснює підготовку теоретико-методологічного підґрунтя для нової системи державного управління, спрямованої на реалізацію планів регіонального розвитку відповідно до стандартів ЄС. На сучасному етапі використання елементів передового європейського досвіду в удосконаленні державного управління регіональним розвитком України стало домінуючою тенденцією.

Принципове значення для управління регіональним розвитком України мають положення про те, що інтеграція до європейських структур неможлива без вироблення та реалізації такої моделі управління регіонами, яка б відповідала принципам управління регіональним розвитком у Європейському Союзі, сприяла б становленню нових форм співпраці між центром і регіонами,

внутрішньому міжрегіональному співробітництву та міжнародній співпраці територій.

В основу удосконалення теоретичних основ управління регіональним розвитком України повинні бути покладені певні принципи. Перший - пріоритет загальнонаціональних інтересів. Це означає, що дії всіх суб'єктів регіональної політики мають спрямовуватися на зміцнення державності України, збереження її територіальної цілісності і не загрожувати національній безпеці держави. Другий - законодавче забезпечення прав і обов'язків суб'єктів регіональної політики. Політика держави стосовно регіонів і політика самих регіонів мають врегульовуватися відповідною нормативно-правовою базою, дотримання якої створює передумови для ефективного взаємодії.

Третій - поєднання інтересів. Тактичні та стратегічні завдання регіональної політики повинні враховувати державні, регіональні й місцеві інтереси, а її практичне здійснення має «згладжувати» можливі протиріччя. Четвертий - врахування особливостей регіонів, необхідність диференційованого підходу до регулювання регіональних процесів із урахуванням історичної, природної, соціальної, демографічної та економічної специфіки територій. П'ятий – об'єктивність. Поточні завдання регіональної політики мають розкривати пріоритетні напрямки загальнонаціональної стратегії соціально-економічного розвитку й відповідати реальним можливостям ресурсного забезпечення заходів щодо їх вирішення.

Шостий – збалансування критеріїв соціальної справедливості та загальнонаціональної ефективності, особливо при виборі методів і форм державної селективної підтримки окремих територій з метою вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів. Сьомий - партнерство. Воно передбачає необхідність налагодження тісного співробітництва між органами державної влади усіх рівнів та органами місцевого самоврядування, забезпечення політичної стабільності та суспільної злагоди в процесі здійснення регіональної політики.

Ефективність політики регіонального розвитку зумовлюється не лише вибором і застосуванням сучасних принципів, але й тісними зв'язками населення з економікою, соціальною сферою та природними факторами, що найбільш характерні саме для регіонального рівня.

Формування теоретичних засад інституційного та інструментального забезпечення державного управління регіональним розвитком в Україні, незважаючи на численні спроби удосконалення, відбувається повільно. Це зумовлено частими змінами у нормативно-правовій базі, що призводить до змін і в управлінській системі, потреби в узгодженні повноважень між існуючими та новоствореними державно-управлінськими інституціями регіонального розвитку. В Україні загалом вироблені теоретичні засади інституційного та інструментального супроводу реформування системи державного управління регіональним розвитком на європейських засадах. Сформовані і діють відповідні управлінські інституції та інструменти. Проте управлінським недоліком є дублювання повноважень, недостатня визначеність у взаємодії між

різними управлінськими, неурядовими інституціями, відсутність належного управлінського забезпечення інноваційності регіонів. Вирішення зазначених проблемі зростання ролі регіонів у розвитку держави з урахуванням її євроінтеграційних прагнень може бути забезпечено шляхом запозичення позитивного управлінського досвіду держав-членів ЄС.

Список використаних джерел

1. Куліш І. М. Державне управління регіональним розвитком України в контексті європейської інтеграції : монографія / І. М. Куліш. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. - 252 с.

2. Максимова Т. С. Регіональний розвиток (аналіз і прогнозування): [Монографія] / Т. С. Максимова. — Луганськ : Вид-во СНУ ім В. Даля, 2003. — 304 с.

3. Музиченко Г. В. Концептуалізація державної політики країн пострадянського простору в умовах глобалізаційних змін : Монографія / Г. В. Музиченко. – Одеса : Друкарський дім, 2012. – 394 с.

*Наумкіна Світлана Михайлівна, доктор політичних наук, професор,
Челак Олександр Петрович, аспірант
ДЗ «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені
К. Д. Ушинського» (Одеса)*

ФОРМА ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ І РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА СУЧАСНИХ ДЕРЖАВ: ЗМІСТОВНА ТА ФУНКЦІОНАЛЬНА ВЗАЄМОУБУМОВЛЕНІСТЬ.

Питання територіальної організації влади в суспільстві завжди є актуальним для політичного дискурсу, незалежно від географічного розташування держави та історичного періоду її функціонування. Традиційно дане питання розглядається в контексті обговорення та пошуку найоптимальнішої форми державного устрою, яка відповідає умовам даного суспільства. Сучасність не є винятком, більш того, вона значно актуалізує це питання через неоднозначність тлумачення поняття «форма державного устрою», а також трансформацією уявлень про управління державою від територіальної організації до просторової політики. Отже, виникає потреба в ґрунтовному аналізі існуючих концепції організації територіального управління державою та впливу форми державного устрою на її зміст.

Визначальний вплив на організацію просторової організації влади має форма державного устрою, яка характеризує політико-територіальну організацію держави. «Особливості територіального устрою конкретної держави відображають дію різних чинників, зокрема історичні тенденції розвитку суспільства й держави, зміст і характер соціально-економічних змін у ретроспективі, географічні та природні властивості окремих регіонів, національний склад їх населення тощо» [2, с. 66].

У низці досліджень має місце надмірна абсолютизація віднесення форми територіального устрою держави до двох базових форм – унітарної та федеративної, майже не звертаючись до конфедеративної. На нашу думку, це пояснюється тим, що до появи федерацій розмежування між «унітарними» й «конфедеративними» державами по суті справи не проводилося. Характерне для епохи Відродження та пост-Відродження розрізнення, яскраво виражене такими мислителями, як Ж. Боден, Т. Гоббс та Б. Спіноза, було просто розрізненням держав суверенних і не суверенних. При цьому, зазвичай, малося на увазі протиставлення централізованих держав монархічного типу, з одного боку, та груп територій, менш жорстко об'єднаних між собою договором чи васальною залежністю («ліги», «конфедерації») – з іншого. Згідно з класичною теорією суверенітету, критерієм «добре організованої», або справжньої, держави була наявність у ній певного агента, влада якого була б абсолютною, повною, неподільною, безмежною й остаточною. Вперше зіткнувшись із федерацією, прихильники такої теорії суверенітету загалом схилилися до думки, що вона неминуче має загинути. Коли ж через сто років усі змирилися з довговічністю федеративних союзів, потрібно було їх науково обґрунтувати. Так з'явилася типологія «унітарний / конфедеративний / федеративний», яка збереглася і до сьогодні.

У/к/ф-типологія здається шаблонною, навіть такою, що не викликає жодних сумнівів. Проте вона склалася лише впродовж останніх двох сторіч, при чому практично непомітно. Вона дає відповідь на широке запитання: «Хто є носієм верховної влади у системі, а хто – ні?» та в загальному вигляді повідомляє нам, що федерація – це не суверен, але й не протилежність йому. Водночас у/к/ф-типологія відповідає і на конкретніше запитання: «Чи є носієм верховної влади центральний уряд, чи цю роль відіграють уряди місцеві (тобто складових частин утворення)?». Відповіді, що містяться в у/к/ф-типології, зводяться приблизно до наступного. Систему, де сувереном вважається центральний уряд, називають «унітарною». Систему, де суверенами визнаються місцеві уряди, називають «конфедеративною». Якщо додержуватися у/к/ф-типології, зрозуміло, що федерація являє собою не більше, ніж залишкову категорію. Тому систему, де ні центральний, ні місцевий уряд не наділені верховною владою, називають «федеративною» [Див. : 1]. Але корисність цієї типології можна перевірити на основі запропонованих нею відповідей на поставлене вище питання. Якщо ми ретельно вивчимо систему, яку називають федерацією, аби дізнатися, хто є там сувереном – центральний чи місцевий уряд, – і дізнаємося, що ним не є ні той, ні інший, ми отримаємо результат, який не буде відповіддю. Висновок «ні той, ні інший» не інформує нас щодо того, має суверенітет центр чи місцева одиниця.

Головна теоретична проблема, яка стосується федерації, виросла з прагнення визначити, чи є вона «суверенною», чи ні. Теорія суверенітету, перш за все, передбачала (як у понятті вищої, чи граничної, влади) правовий критерій. Але позаяк вважалося, що суверенітет включає в себе цілковиту централізацію (відповідно до категорій «безмежність» і «неподільність»), а

федерація не відповідала даному показникові, доволі просто було здійснено перехід до ототожнення федерації з певним рівнем централізації – чи фактично децентралізації. Інакше кажучи, у/к/ф-типологія спричинила значний імпліцитний зсув від ширшого правового до вужчого кількісного критерію. Ось так сталося, що федерацію («ні...ні») позбавили особливої правової характеристики, і водночас вона виступає в якості якоїсь невизначеної, та все ж вимірної кількості влади (ступеня децентралізації).

Поряд із існуванням великої кількості часто непорівнянних типів централізації / децентралізації, існують й інші критерії класифікації урядів, які не мають жодного відношення до ступеня централізації. До найрозповсюдженіших критеріїв класифікації урядів належать: представництво, сприйнятливість до суспільних настроїв, якість або величина керівного елементу, ефективність, повага до «правил гри», тип економіки, розміри території, соціальні характеристики населення тощо. Поєднання загального неприйняття абсолютизму зі спрощеним уявленням, начебто абсолютизм можна звести до певного рівня централізації, призвело до того, що федерація, яка сприймається як ступінь децентралізації, стала асоціюватися з іншими критеріями – скажімо, зі «сприйнятливістю до волі народу», котрі жодним чином не корелюють з першим.

Прінстон Кінг звертає особливу увагу на те, що в нас немає жодних підстав вважати, ніби-то федеративні держави (на відміну від нефедеративних) є сильними чи, навпаки, слабкими, добре чи погано пристосованими, гнучкими чи жорсткими, консервативними чи прогресивними, орієнтованими на букву закону чи політичними (при розв'язанні конфлікту), ефективними чи неефективними, такими, що сприяють чи перешкоджають свободі, централістськими чи децентралістськими в плані управління тощо [Див. : 1].

Вади у/к/ф-типології сягають корінням у класичну теорію суверенітету. Лише посилення на уявну «унітарну» державу дійсно має на увазі адаптацію до даної теорії. Проте в наслідок такої адаптації вся концепція стає зайвою. Спрощуючи, можна сказати, що «...спочатку були тільки суверенні держави й ліги. Згодом з'явилися федерації. Враховуючи те, що їх було, безумовно, складно підігнати під категорію цілком суверенних держав, такі утворення віднесли до третьої категорії. Недоліки останньої ми вже відзначали - на шляху зведення її до положення «ні...ні» - категорії вона набула невизначеного і, крім того, кількісного характеру. Настільки ж серйозна проблема виникла і стосовно нової (чи перейменованої) «унітарної» категорії. Очевидно, що будь-який уряд, як організаційна одиниця [unity], є «унітарним» [unitary]. Тому названа категорія виявляється по суті справи всеосяжною; будучи менш визначеною, аніж категорія «суверенності», вона має лише одну перевагу (причому сумнівну) – виключає зі сфери свого охоплення новостворені федерації» [1].

Беззмістовність унітарної категорії непокоїть навіть декого з найпалкіших прихильників у/к/ф-типології. Прикладом може бути зауваження К. Віара: «Клас унітарних конституцій є таким широким і різноманітним, ступінь і методи практично здійснюваної в їхніх рамках децентралізації настільки

різняться між собою, що нам доведеться дізнатися набагато більше про конституцію, котра описується як «унітарна», перш ніж ми відчуємо, що досить добре уявляємо собі, як вона виглядає». Реальність є такою: коли хтось каже, ніби конституція є «унітарною», він навряд чи має на увазі щось більше, ніж те, що вона не називає себе «федеративною». В результаті Віар був змушений констатувати, що користь такого розрізнення «обмежена» [Цит. за : 1].

Під державою «унітарною» просто розуміється «суверенна» держава, де влада лишається неподіленою, де досягнуто найвищого ступеня централізації. Але ми не можемо знати, яким саме цей «найвищий ступінь» має бути. Більше того, немає такої суверенної держави, чия влада не була б якимось чином – де-факто чи де-юре – поділеною.

Релевантний вибір полягає не у відмові від федеративної категорії, а в тому, щоб натомість позбутися категорії «унітарний». Поняття «унітарна держава» є тривіальним – у тому сенсі, що будь-яку державу в якомусь аспекті слід вважати унітарною. Більше того, дане поняття стає абсурдним, позаяк воно гіпотетично виключає федерації. Ми просто не в стані сказати, що ж таке являє собою унітарна держава, не впадаючи при цьому в банальність або непослідовність. Однак, якщо ми забудемо про критерії централізації / децентралізації, то зможемо дати досить зручне й точне визначення держави федеративної.

Федерація – це держава, яка конституційно поділена на один центральний і два чи більше територіальні (регіональні) уряди. Сфера відповідальності центру охоплює націю загалом, тоді як повноваження територій (регіонів) мають переважно місцевий характер. Центральний уряд не є сувереном того зразка, який не припускає залучення в процес прийняття владних рішень регіональних одиниць. Це зумовлено тим, що регіональні одиниці конституційно інкорпоровані у центр для виконання певних цілей – наприклад, для вирішення питань, пов'язаних із принципами формування федерального парламенту й призначення центральної виконавчої влади, або ж із процедурою прийняття поправок до конституції. Відповідно, у федерації суверенний елемент складається, як мінімум, із трьох компонентів: центру і двох чи більше територіальних одиниць (регіонів, кантонів, провінцій чи штатів).

На регіональному рівні політична участь людей, що мешкають у цих територіальних одиницях, може бути як обмеженою і прихованою, так і репрезентативною і широкою. Хоча цілком імовірно, що якісь регіональні одиниці або, навіть, усі вони будуть на місцевому рівні управлятися деспотично, уряд загальнонаціонального рівня, якщо врахувати його щонайменше троїсту структуру, неминуче передбачає консультації - між тими агентами, які утворюють його суверенний елемент. Така заява зовсім не виключає можливості того, що центральний уряд федерації буде авторитарним чином владарювати над її зовнішніми частинами, такими, як, наприклад, колонії, а також здійснювати (або ж дозволяти) таке владарювання над внутрішніми колоніями, як би ми їх не назвали – «меншинами», «національностями» чи якимось іще.

Федерація передбачає певну частку поділу праці між центром і периферією. Але те саме стосується й інших форм державного устрою. Можна було б сказати, що ступінь такого поділу праці у федераціях більший, ніж у деяких демократіях. Та виділення одного ступеня при виключенні решти завжди виявляється необґрунтованим. Тому ми повинні орієнтуватися на пошук відмінностей того ж плану, що й між федераціями та іншими демократіями. Домагаючись остаточності рішень, федерація бере до уваги не лише індивідуальних громадян, а й деякі з територіальних областей, що її утворюють, наділяючи їх особливим представництвом у процедурі прийняття таких рішень.

Цього досягають або шляхом заснування окремої регіональної палати у двопалатному законодавчому органі, або через закріплення за кожним регіоном однакової кількості додаткових місць в однопалатному законодавчому органі, або встановленням правила, згідно з яким для внесення поправок до конституції вимагається чітко виражена згода всіх або більшості регіонів; аналогічний результат можна, ймовірно, отримати і за допомогою якихось інших механізмів.

Необхідність наділення регіонів, які утворюють федерацію, спеціальним представництвом для забезпечення остаточності рішення – характерна риса даного устрою. Більш ґрунтовно про такі механізми мова буде йти в наступних підрозділах роботи. Отже, федерацію зручно визначити як конституційну систему, яка є прикладом поділу повноважень між центральним і регіональними урядами та в якій регіонам даровано особливе, або розширене, представництво у процедурах ухвалення рішень на центральному рівні.

Відмінність між федерацією і конфедерацією – так само як і між федеративною та корпоративною державами – найкраще розглядати не як питання про ступінь децентралізації, а з точки зору несхожості їхніх організаційних, юридичних чи конституційних принципів. У випадку федерації / конфедерації йдеться про розрізнення двох поліархій, у першій з яких у кінцевому підсумку використовується мажоритарна процедура прийняття рішень, тоді як друга діє здебільшого за принципом однастайності.

З юридичної точки зору, федералізм означає конституційно зафіксований поділ функцій між центром і територіальними одиницями. Відповідно, федерація трактується як особливий тип організації державної влади, який протиставляється, з одного боку, унітарній, а з іншого – конфедеративній моделі. Однак, федералізм доцільніше розглядати скоріше не як форму, а як певний принцип державного устрою, що передбачає численні види гнучких зв'язків між центральною владою та регіонами в різних сферах суспільного життя. Інакше кажучи, під федерацією розуміється не лише конкретний тип державного устрою, але й спосіб організації суспільства, форми реалізації якого залежать від конкретних обставин.

Сучасні дослідники федералізму схильні виділяти дві хвилі в розвитку федералізму: традиційний (до ХХ ст.) та новий (сучасний) федералізм. В ситуації активного пошуку національної та етнічної ідентичності, характерного для суспільної свідомості на схилі ХХ сторіччя, федералізм перетворився на

єдино можливу альтернативу дробленню існуючих держав. Однак виявилося, що це вже не колишній федералізм, який виступав і сприймався як проміжна сходинка на шляху до об'єднання частин у цілісний державний організм. Новий федералізм покликаний забезпечити гнучку систему відносин, яка б дозволила органічно поєднувати збереження основ державності з реалізацією прагнення національних та етнічних спільнот до зміцнення і розвитку своєї ідентичності.

Оскільки новий федералізм має стати бар'єром на шляху дезінтеграції й розпаду існуючих держав, він повинен орієнтуватися не лише на ефективне управління державною системою, але й на задоволення ідентифікаційних потреб (незалежно від ступеню їх виправданості) національних та етнічних меншин. Раціональність такого підходу визначається не поточними, кон'юнктурними наслідками ухвалених рішень, а довгостроковими, стратегічними результатами. В цих умовах правила утворення і функціонування федерації не можуть бути встановлені настільки жорстко, як це вважалося за необхідне раніше. Державні системи, що базуються на новому федералізмі, повинні мати більш плюралістичну форму, ніж при федералізмі традиційному [Див. : 1].

Для державних утворень, заснованих на новому федералізмі, домінуючою є широка самостійність територіальних одиниць у нематеріальній сфері. При реалізації цього принципу багато проблем в інших сферах можуть відійти на другий план. При старому федералізмі регіональні еліти зазвичай орієнтувалися на інтеграцію до складу еліти центральної. В нових умовах для них не менш важливою є самореалізація в національних (етнічних) рамках. Тому їхнє ставлення до центральної влади, як правило, більш відсторонене, ніж у традиційних федераціях.

Ще одна особливість, властива саме для горизонтів нового федералізму, – його адаптація до специфіки нинішньої зовнішньополітичної ситуації. Коли дивитися на це поверхово, її можна сприйняти як своєрідне повернення до функцій, характерних для традиційного федералізму. Насправді ж, ідеться про перехід на вищий виток розвитку, до нової якості.

Новий федералізм починає виступати не лише як засіб попередження розпаду існуючих державних утворень, але і як форма реакції на потребу інтеграції на міждержавному рівні. Джерело цієї потреби – щораз більша глобалізація деяких сфер суспільного життя.

Спершу така інтеграція має обмежений характер. Та вже на перших етапах виникає об'єктивна необхідність у створенні структур, які б дозволили впорядкувати процеси, що відбуваються. В міру розвитку інтеграції значення таких структур постійно зростає. Структурування економічних взаємозв'язків переростає у структурування політичних взаємовідносин, поступово охоплюючи галузі права, культури тощо. Тим самим закладаються основи федеративних відносин, які підносяться над уже сформованими державами.

За певних обставин виникнення нових протофедерацій може стати засобом вирішення конфліктних ситуацій, які виникають на етнічному ґрунті.

Інтеграційні процеси, які роблять такий поділ менш болісним, якщо й не усувають такі конфлікти, то принаймні значно їх послаблюють.

Вказані відмінності, звісно, не перекреслюють принципової подібності між старим і новим федералізмом, що дозволяє відносити їх до одного класу явищ. Головне полягає в тому, що у рамках федеративної системи як одного, так і іншого типу територіальні одиниці мають певний обсяг суверенних або квазісуверенних повноважень та власну виконавчу, а нерідко й судову владу [Див. : 3]. Очевидно також, що новий федералізм не міг не успадкувати від старого і цілу низку його «родимих плям». Якщо їх ігнорувати, це може привести до ідеалізації даного державного устрою, після якої зазвичай настає глибоке розчарування.

Загально визнаним є те, що стійкість демократії в розвинених країнах багато в чому визначається нормальною взаємодією між політичною системою і громадянським суспільством. У державах, побудованих за федеративним принципом, останнє взаємодіє не лише з федеральною владою, але і з владними органами суб'єктів федерації й отримує управлінські імпульси як з федерального, так і з регіонального рівня. Ця обставина може позначатися на функціонуванні громадянського суспільства двояко. З одного боку, скорочення дистанції між регіональними органами політичної влади і громадянським суспільством здатне посилити результативність його тиску на політичну владу, ефективність його інститутів. З іншого – регіональна влада отримує можливість, ігноруючи загальнодержавні інтереси, не рахуватися з місцевими інститутами громадянського суспільства і, навіть, позбавляти їх законного статусу. В цьому випадку з'являються своєрідні територіальні лагуни, де вплив громадянського суспільства, по суті, зведений до нуля.

Відомо, що на регіональному рівні громадянське суспільство часто буває слабкіше, ніж на федеральному. Відповідно, його здатність протистояти політичній (адміністративній) владі значно нижча, ніж у країні в цілому. Для того, щоб подолати це негативне явище, необхідна розгалужена система місцевого самоврядування. Будучи осередком не лише владних, а й громадянських відносин, органи місцевого самоврядування здатні слугувати перепорою для самовладних устремлінь регіональних властей, більше того – вони можуть стати своєрідною школою, де формується актив інших структур громадянського суспільства.

Щоб запобігти цьому, політологи і пропонують аналізувати вертикальні стосунки в межах теорії регіоналістики, яка не розмежовує поняття регіон (територіальна одиниця) в межах федеративних, унітарних чи будь-яких інших державних утворень. «Регіоналізм, – вважає російський дослідник федералізму М. Столяров, – чине радикальний вплив на процеси децентралізації. Проблеми регіонів унітарних держав настільки близькі до проблем суб'єктів федерації, що для їх вирішення в межах міжнародних організацій використовується, як правило, однотипна нормативно-правова база» [4, с. 39].

Таким чином, аналіз впливу форм державного устрою на зміст регіональної політики дозволяє стверджувати, що сучасна практика здійснення

влади в різних за формою державного устрою країнах, а також програмні документи міжнародних організацій не проводять різниці при роботі з регіонами різних за формою державного устрою країн, а застосовує єдині правила для всіх без винятку регіональних одиниць тих держав, що входять до їх складу. Все це знаходить відображення в вигляді так званого «нового федералізму». Саме за такого підходу, як здається, можна досягти гармонії при розподілі владних повноважень і балансу інтересів сторін. В такому випадку, набагато цікавішим з точки зору політології виявляються ті механізми, які забезпечують рівновагу владних сторін, регулюють взаємодію між ними та запобігають перекосу влади з боку будь-якого з суб'єктів регіональної політики.

Список використаних джерел

1. Кінг П. Класифікування федерацій [Електронний ресурс] / П. Кінг. – Режим доступу : <http://www.ji.lviv.ua/n23texts/king.htm>.
2. Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави : світовий досвід і Україна : монографія / А. С. Матвієнко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. – 376 с.
3. Музиченко Г. В. Концептуалізація державної політики країн пострадянського простору в умовах глобалізаційних змін : Монографія [Текст] / Г. В. Музиченко. – Одеса : Друкарський дім, 2012. – 394 с.
4. Столяров М. В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в Российской Федерации и странах Западной Европы / М. В. Столяров. – Казань : ФЭН, 1998. – 304 с.

*Овчаренко Світлана Володимирівна, доктор філософських наук,
професор, Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

КУЛЬТУРНІ СТЕРЕОТИПИ В ПРАКТИЦІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВОЮ

Минулі понад 25 років становлення суверенної влади в Україні були неоднозначними і сповненими протиріч. Загальний образ цих років збережеться в історії розбудови державності як образ часу, коли державне управління знаходилося на перетині культурних принципів минулого і майбутнього. Всі ці роки відбувався непростий процес подолання соціальної інерції і стереотипів та осмислювалися світоглядні принципи модернізації системи врядування, яка дісталася у спадок молодій державі у своїх конкретних історико-культурних вимірах.

Історико-культурну обумовленість державного управління слід розглядати у двох вимірах, які умовно слід визначити як «безпосередній» та «опосередкований» типи культурних впливів.

До «безпосередніх» культурних впливів можна віднести етнонаціональні традиції, що практикуються у певному суспільстві, загальний культурний контекст суспільства, що для сучасної України є результатом спадковості цивілізаційної європейської матриці, а також особливості ментальності, які віддзеркалюються у практиці соціальної комунікації та взаємодії. В загальному плані «безпосередні» культурні впливи – це неререфлексована практика повсякденності, що утворює систему стереотипів поведінкових реакцій чи оціночних суджень.

До «опосередкованих» культурних впливів можна віднести особливості наукової реконструкції історичних подій, що утворюють контекстуальне підґрунтя для ідеологічних маніпуляцій, культурно-мистецьку спадщину, яка організовує дизайн соціального простору, та філософсько-теоретичну традицію, що впливає на засадничі витoki загального змісту та характеру обговорення суспільно-політичних подій. Узагальнюючи цей тип культурних впливів, відзначимо, що це – результат рефлексії та міркувань, які є притаманними певному суспільству.

Як опосередковані, так і безпосередні культурні фактори соціальності, безумовно, виявляються у стилі та способах державного управління.

Так сталося історично, що «безпосередній» спадок державного управління в сучасній Україні є відносно неглибоким і пов'язаний з найближчим минулим радянських часів з їх позитивними і негативними рисами. Така ризомність сучасної української управлінської культури впливає з соціальної практики футуристичного типу, що була притаманна СРСР, тобто практики свідомого розриву та викоренення всього минулого з суспільного повсякдення. Сучасна ж «опосередкована» культурна спадщина в державному управлінні України має більш тривалу основу і пов'язане із контентом світоглядного гатунку, який утворювався і домінував в суспільній думці протягом декількох пройдешніх століть – від української філософсько-світоглядної класики до марксизму у його радянському прочитанні.

Якщо застосувати поділ на «безпосередні» та «опосередковані» впливи безпосередньо до системи державного управління в Україні, то наголос слід зробити на наступних його рисах. «Безпосереднім» стереотипним культурним впливом, що є відгуком радянського державного управління, залишається адміністративна система як втілення принципів номенклатурно орієнтованої «кадрової політики» та залишкова ідеологія «перебудови» з її прагненням оновити соціалізм шляхом запровадження ліберальних ринкових стандартів соціально-економічного життя.

На границях цієї радянської культури державного управління вибудовувалися національно-культурні ідеологеми українського патріотичного націоналізму, які постачали зміст націотворчої міфології, головних культурних героїв нації, символи державності та напрямки національно-етнічних експектацій. З цього культурного порубіжжя до політичної риторики інтернаціоналізму радянського гатунку входили ідеї самобутності, культурної виокремленості та самодостатності українського народу. Проте, для потреб

державного управління новий – націотворчий – смисл соціально-економічних перетворень на ранніх етапах становлення державності у 90-ті роки минулого століття подавався через опосередкування українознавчих досліджень з історії, літературознавства, філософії, етнології, соціології і психології. Саме тому наше історичне минуле, що на період кінця ХХ століття вже не було безпосереднім, представлено як принцип державотворення в опосередкованому світоглядними концепціями, науковими трактуваннями, теоретичними узагальненнями або публіцистично-полемічними поглядами і переконаннями вигляді і викликає такі жваві дискусії. Якщо взяти до уваги, що будь-яка ретроспективна реконструкція подій не позбавлена суб'єктивних впливів на процес пізнання, можна стверджувати, що така ретроспекція національно-культурної спадщини функціонує у свідомості сучасних українських громадян як «опосередкована» змістом освіти, ідеологічним впливом ЗМІ, політичними інтересами різних партійних груп.

Отже, серед історико-культурні впливів на державне управління сучасної України можна виокремити такі типи за джерелом походження:

- інституціональні адміністративно-організаційні;
- світоглядні культурно-політичні;
- архетипові етно-ментальні.

Зважати на вагомий безпосередній вплив настанов «радянської школи» державного управління при розгляді історико-культурних основ сучасних політичних і державно-управлінських процесів є необхідною умовою для адекватного опрацювання технологій модернізації державно-управлінської діяльності на сучасному етапі. Адже, коли йдеться про необхідність змін, в якості визначення ситуації неблагополуччя за основу беруться саме норми та наслідки радянських форм врядування, а не ті, що практикувалися у історично і культурно більш віддалені часи.

Одним з очевидних і визначальних культурно обумовлених фактів українського державотворення є факт формування територіальної цілісності України в її сучасних границях, які остаточно склалися з приєднанням Кримського півострова у 1954 році, саме за часи Радянського Союзу. Тому культурні впливи слід розглядати системно, конкретизуючи їх територіально-культурне походження і спосіб формування у часі і просторі, оскільки на території сучасної України розгорталися події як іманентні для українського етносу, так і такі, що пов'язані з історією і культурою інших і етносів, і державних утворень.

Зворотній відлік часу показує, що Україна пройшла складний шлях до досягнення ідеї національної єдності українців як органічної єдності різних за етнічним забарвленням спільнот та суперетносу українців. Про складність шляху до політичної єдності українців свідчать, зокрема, і ті характеристики, які в народознавчій гуманістиці, зазвичай, описуються як архетипові для етнічного українця. Навіть не в тому річ, що поряд із ознаками інтровертності, індивідуалізму та господарності в якості ментальних архетипів українця називаються, майже, протилежні риси такі, як потяг до колективної

згуртованості (общинності) і волелюбна радикальність на межі анархізму, а те, що у класичній гуманітарній спадщині додатково наголошується – це відбиток степного погляду на життя, який складався як характерний для етнічної самоідентифікації козацтва. В цій ситуації важко пояснити, яким чином «степова свідомість» має бути типовою для жителя Карпат чи мешканця лісів Наддніпрянщини.

Проте реальність складної структури української нації, навіть на рівні суб'єтнічних структур всередині української етнонації, є тим провідним культурним фактором, що утворює соціальну реальність державно-управлінської діяльності в сучасній Україні. Саме природна багатогранність етнічних маркерів українства, яка пов'язана із розмаїтістю українських ландшафтів і історичними контактами з іншими етносами, є основою етнорегіонального районування України, що не можна не враховувати у державному управлінні.

Етнокультурні впливи на систему та практику державного управління є складним питанням світоглядного ґатунку. Для розуміння державної політичної позиції в національному питанні слід проаналізувати культурно-світоглядні стереотипи щодо проблеми етногенезу українства, які відтворюються у конкретних позиціях державних діячів.

Ситуація ускладнюється тим, що протягом всіх років незалежності України наукове співтовариство не дійшло згоди у питанні походження українців. Всі ці роки дискутувалися чотири основні версії:

1. Етнічні корені українців сягають прадавніх часів і є продовженням перших хвиль заселення території України;

2. Етнічні характеристики українців складаються у часи Київської Русі і є притаманними сучасним українцям спадково і безпосередньо, на відміну від росіян і білорусів.

3. Київська Русь була витоком «трьох братніх народів» - українців, білорусів і росіян, етногенетична своєрідність кожного з котрих сформувалася після розпаду Київської Русі.

4. Початок самостійної лінії етногенези українців пов'язаний із розвитком козацтва і остаточно українська нація сформувалася у ХУІІ- ХУІІІ століттях.

Якщо взяти до уваги, що саме в період ХУІІ-ХУІІІ століть відбувалася масована, поліетнічна за складом, спланована міграція робочої сили на українські землі у зв'язку із індустріальним розвитком Східних і Південних територій Російської Імперії, то загальна історико-культурна картина розвитку сучасної України тільки ускладниться. Саме різність історико-культурних факторів розвитку територій, що сьогодні утворюють географічний простір України як самостійної незалежної держави, дає вагомі підстави для обговорення проблем особливостей регіонального розвитку та утворюють підвалини етнорегіональних стереотипів.

В державно-управлінській і політичній практиці прийнято поділяти Україну на 5 регіонів, що на теперішній час є фактом, який загально усвідомлений українським суспільством, але не є фактом інституалізованим у

правовому полі держави: Західний регіон, Східний регіон, Південний регіон, Центральний регіон, АР Крим.

Проте, це – спрощене і вкрай узагальнене районування, яке спирається на соціально-економічні та історико-політичні фактори виокремлення територій. Етнорегіональний поділ, який сьогодні репрезентується в більш докладних та значно поглиблених етнологічних дослідженнях, розглядає етнічні територіальні відмінності як такі, що сягають часів Київської Русі, а серед етнічних осередків, що на цей час є актуальними, називають наступні: Волинь, Буковина, Галичина, Полісся, Поділля, Слобожанщина, Наддніпрянщина, Таврія, Бессарабія, Закарпаття, Сіверщина, Крим, Приазов'я та інші. Всупереч культурно обумовленому радянському стереотипу про типовість та однорідність радянської людини, етнокультурне розмаїття України слід вважати одним з найпозитивніших факторів розвитку сучасного українського суспільства і державності, на чому, зокрема, наголошується у провідних документах, якими вибудовується ідеологія міждержавної співпраці із забезпечення сталого розвитку.

Як вагомий фактор впливу на ціннісні аспекти державно-управлінської діяльності слід зазначити багатокультурність України, яка склалася в процесі історичного розвитку її територій. Багатокультурність України є результатом автохтонних демографічних процесів, в плинні яких формувався людський капітал держави. Для адекватного осмислення соціальних переваг і недоліків мультикультурності української спільноти в дусі сучасних наукових дискусій, потрібно усвідомлювати, що поліетнічність сучасної України утворювалася двома шляхами. По-перше, це – включення до земель Російської Імперії автохтонних осередків етнічного розвитку інших етнічних спільнот, наприклад, кримських татар та гагаузів. І по-друге, це відбувалося за рахунок мирних міграцій населення, яке заохочувалося до переселення на малорозвинені території Північного Причорномор'я та Донбасу Російської Імперії ще 200-300 років тому, що є свідченням укоріненості побуту і навичок життя неукраїнських етнічних груп в межах сучасних державних кордонів. Жоден з цих шляхів урізноманітнення етнічної картини в сучасній Україні не був шляхом окупації земель Української держави в її сучасному розумінні та статусі. Отже, потрібно звільнитися від стереотипу боротьби за етнокультурну однорідність, перш за все, в культурній політиці державі.

У сучасних наукових дослідженнях архетипові компоненти етнічного світогляду та емоційного ставлення до світу прийнято кваліфікувати як менталітет нації, що притаманний їй як цілісності і відбивається у базових психічних реакціях кожного її представника. В практичній площині, історико-культурні впливи на державно-управлінську діяльність виявляються у стереотипах мислення як громадян держави, так і всіх співробітників публічних (місцевих, державних) адміністрації країни. Культурні стереотипи, які вважаються традиціями чи традиційними способами діяльності, в державне управління привносяться шляхом:

- набутої загальної освітньої бази і загального виховання державного службовця;
- усталеної практики і стилю діяльності всередині колективів публічних адміністрацій;
- наслідування схем структурування та обробки інформації в офіційних документах;
- компетентнісного спрямування професійної підготовки публічних службовців.

Культура державного управління є повсякденною практикою діяльності державних службовців, що не може бути практикою «вчора» або практикою «завтра». Тому історико-культурні впливи мають бути усвідомлені і перейдені, якщо їх відчують і розуміють як перепону для розвитку. Але слід застерегти від постійного посилення на історичні фактори та історичні примхи національної і державної долі. Відсутність рефлексії з приводу власних культурних стереотипів є неприпустимою в сучасному світі, який має розвинене гуманітарне наукове знання, що може допомогти справитися з негативними наслідками культурної спадщини і національної ментальності в сфері державного управління.

Список використаних джерел

1. Антропокультурні чинники європейського вибору України / Андрос Є., Шалашенко Г., Загороднюк В., Хамітов Н., Лютий Т., Солонько Л., Ковадло Г., Дондюк А., Малеев К. — К.: Наукова думка, 2014 – 365 с.
2. Національна ідентичність і громадянське суспільство / Є. Бистрицький, О. Білий, Р. Зимовець, Р. Кобець, С. Лозниця, С. Пролеев – К.: Дух і літера, 2015. – 452 с.

Петровський Петро Михайлович, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування

Львівського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОГО СУБ'ЄКТА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В СУЧАСНИХ УМОВАХ УКРАЇНИ

Вельми актуальною темою сьогодення є розвиток публічного управління, що конкретизується у таких формах як децентралізація влади, посилення ролі місцевого самоврядування та надання більших повноважень місцевим громадам. Такий акцент визначається закріпленням за місцевим самоврядуванням функції основного механізму регіонального й місцевого розвитку та всієї України. Якраз тому з цієї проблематики проводяться різні заходи від конкурсів студентських робіт до форумів фахівців-практиків та теоретиків. Безсумнівно, проблематика варта такої особливої уваги суспільства,

а також потребує змістовного теоретико-методологічного аналізу. У цьому контексті особливого значення набуває визначення суб'єкта регіонального розвитку, розкриття ролі різних органів управління, меж їх діяльності та узгодження рівнів активності.

Особливо актуальною проблема підвищення соціально-економічної ефективності регіональної політики стала в процесі прийняття Україною євроінтеграційного курсу. Нормативно-правовою основою її вирішення є офіційно прийняті документи світового, європейського та вітчизняного рівнів [3; 4; 5; 7]. Проблема розширення повноважень громади та її делегованих представників розглядається як на загальнотеоретичному і філософському [2; 6; 8], так і на політичному та управлінському [1; 3; 9] рівнях. Теоретичні положення обґрунтовують необхідність такого розширення в умовах розвитку демократичного влаштування суспільства, а політичний та управлінський підхід зосереджуються на організаційному та функціональному забезпеченні діяльності різних учасників вирішення місцевих проблем. Водночас відчувається дефіцит цілісного теоретико-методологічного підходу до розгляду проблеми регіонального та місцевого розвитку, органічного поєднання зусиль всіх зацікавлених сторін, надання існуючій практиці управління глибоких теоретичних основ. Тому цей складний процес розвитку демократії досить часто доповнюється фрагментарністю та частковістю поглядів на нього, набуває редукованих рис упродовження.

У контексті сказаного метою нашого теми є визначення теоретико-методологічних основ формування суб'єкта регіонального розвитку, розкриття концептуальних підстав його діяльності, що в сучасних умовах України набуває значної гостроти в силу збереження різних політичних тенденцій, неоднозначності дії й мотивів основних суб'єктів цього процесу.

До теоретико-методологічних основ формування ефективного суб'єкта регіонального розвитку необхідно віднести обґрунтування низки положень, зокрема:

- визначення концептуального підходу до здійснюваних трансформацій;
- конкретизація суті суб'єкта регіонального розвитку і його якісного складу;
- встановлення шляхів формування суб'єкта регіонального розвитку;
- констатація необхідних умов забезпечення ефективності його діяльності;
- застереження від можливих обмежень в діяльності суб'єкта регіонального розвитку або мінімізація ризиків і загроз цього процесу.

У форматі можливостей нашого розгляду варто коротко зупинитися на вказаних пунктах, розкрити їх значення для процесу соціально-економічного розвитку регіону. Так, необхідність визначення концептуального підходу до здійснюваних трансформацій зумовлює важливість відповіді на питання – яка концепція лежить в основі здійснюваної децентралізації? Як правило, відповідь на поставлене питання зводиться до посилання на дві взаємовиключні концепції – державницьку чи громадівську. Реалізація першої проявляється у

передачі частини повноважень державного управління на рівень регіону із збереженням домінуючого впливу центру. Для прикладу, запровадження інституту префектів цілком може базуватися на державницькій концепції, за умови, що відповідні представники центральної виконавчої влади будуть мати значні регламентуючі й контролюючі функції. Реальними підставами збереження цього теоретичного підходу у визначення суб'єкта регіонального розвитку є значна інертність державного управління, що проявляється у збереженні рудиментів радянського минулого. На противагу цьому, громадівська концепція передбачає визнання і практичне ствердження первинності територіальної громад із подальшим делегуванням повноважень інституціям місцевого самоврядування та державного управління. Відповідно до змісту Європейської хартії місцевого самоврядування, останнє здійснюється за принципом субсидіарності – на вищий рівень управління передається вирішення лише тих питань, які не можуть бути вирішені на нижчому.

Визнання первинності громадівського підходу варто доповнити концепцією муніципального дуалізму, що органічно відтворює специфіку регіонального управління, поєднує повноваження місцевого самоврядування у вирішенні справ територіальних громад і здійснення державних функцій на місцевому рівні. Якщо в першому відношенні суб'єкти регіонального розвитку мають повну самодостатність і їх діяльність регламентується лише законом, то при здійсненні делегованих їм державних повноважень – під адміністративним контролем відповідних державних органів.

Такий, висхідний підхід до визначення суб'єкта регіонального розвитку зафіксовано у п.3 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, де констатується, що «Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії» [5]. Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування може здійснюватися вищими інстанціями тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом» і за умови, що він «має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів» [5], а також у випадку, коли він здійснюється за належністю виконання завдань центральних органів влади, доручених органам місцевого самоврядування.

Щодо конкретизації суті суб'єкта регіонального розвитку і його якісного складу в контексті реалізації послідовно демократичної концепції необхідно відзначити важливість принципу субсидіарності, що може бути визначений як лінія наростаючої суб'єктності. Тобто прийняття рішень і їх виконання здійснюється від базового рівня громадяни до різних форм їх об'єднань та органів місцевого самоврядування. Так, відповідно до змісту Європейської хартії місцевого самоврядування, при здійсненні останнього на вищий рівень управління передається вирішення лише тих питань, які не можуть бути вирішені на нижчому.

За цією ж логікою окремі функції управління (надання адміністративних послуг тощо) передаються приватному сектору та делегуються представникам центральної виконавчої влади. Дотримання такого підходу здатне забезпечити полісуб'єктність регіонального розвитку із властивими йому конкурентністю різних програм і проектів.

Ще одним важливим аспектом визначення теоретико-методологічних основ формування суб'єкта регіонального розвитку є встановлення шляхів здійснення цього процесу. У домінуючому варіанті пояснення мова йде про децентралізацію державного управління. Погоджуючись із таким трактуванням, важливо підкреслити необхідність забезпечення повноти децентралізації, що досягається поєднанням низки важливих трансформацій. Іншими словами, здійснення децентралізації влади і відповідно формування сучасного суб'єкта регіонального розвитку досягається єдністю таких заходів, як передача адміністративних повноважень, важелів економічного впливу, муніципальної власності та фінансових механізмів територіальним громадам і їх представницьким органам місцевого самоврядування. Необхідною передумовою становлення територіальної громади основним суб'єктом регіонального розвитку є дотримання конституційної норми про заявну форма затвердження статуту територіальної громади та надання їй статусу юридичної особи.

До необхідних умов забезпечення ефективної діяльності суб'єкта регіонального розвитку варто віднести низку чинників, що, у випадку їх актуалізації, сприятимуть вирішенню низки соціально-економічних питань регіону. А саме:

- нормативне визнання територіальної громади юридичною особою і засновником відповідної ради;
- реалізація права територіальної громади на підприємницьку діяльність і соціально-економічний розвиток;
- нормативно-правове й організаційне запровадження локальних референдумів для вирішення регіональних проблем;
- розширення транспарентності всіх аспектів процесу здійснення реформ;
- отримання синергетичного ефекту від поєднання знань і ресурсів на регіональному рівні.

Тут доречно констатувати, що проблема розкриття суб'єкта регіонального розвитку дотична до юридичної проблеми правосуб'єктності, що фіксує юридично закріплене право суб'єкта на певні дії. Зрозуміло, що суб'єкт регіонального розвитку в силу своєї полісуб'єктності складно ідентифікується юридично, оскільки включає юридичні й неюридичні особи і має різні рівні свободи. Тим самим проблема суб'єкта регіонального розвитку органічно зв'язана із трактуванням свободи, оскільки свобода є необхідною умовою діяльності суб'єкта як його самовизначення. Тут доречно посперитися на положення відомого американського дослідника Браяна Таманаги, за яким самовизначення суб'єкта (і в соціально-управлінській площині особливо)

узгоджується із трьома видами свободи – особистою, правовою та політичною [10, с. 45].

Щодо останнього із зафіксованих пунктів нашого розгляду (застереження від можливих обмежень в діяльності суб'єкта регіонального розвитку або мінімізації ризиків і загроз цього процесу) необхідно вказати на те, що здійснення регіонального розвитку при всій його теоретичній визначеності є досить складним і суперечливим процесом. У ньому виявляються позитивні й негативні тенденції, діють прогресивні й регресивні сили, виникають й спрацьовують непередбачувані чинники тощо. Реальними загрозами ефективній діяльності суб'єкта регіонального розвитку можуть стати атомізація цілей, дезінтеграція зусиль різних представників соціуму, виникнення відцентрових тенденцій і різних спроб пошуку федералізму, негативні зовнішні впливи тощо. Теоретико-методологічний супровід діяльності суб'єкта територіального розвитку як постійно здійснюваний науковий дискурс є одним із необхідних і важливих чинників досягнення потрібних соціально-економічних результатів і запобігання негативних наслідків.

Послідовно визначений і легітимно сформований суб'єкт регіонального рівня зможе забезпечити наступні переваги своєї діяльності:

- об'єктивність оцінки вихідних умов і ресурсів регіонального розвитку;
- більш повне врахування інтересів усіх зацікавлених сторін;
- залучення громадськості до визначення точок росту й прийняття управлінських рішень;
- оперативність у прийнятті управлінських рішень;
- синергетичний ефект від поєднання суб'єкта прийняття управлінського рішення і суб'єкта його виконання;
- посилення відповідальності за виконання ухвалених рішень;
- підвищення активної громадської позиції громадян, їх об'єднань і органів місцевого самоврядування.

Вказані теоретико-методологічні характеристики можна розглядати як достатні умови ефективної діяльності суб'єкта регіонального розвитку та ствердження його як політично суверенного, юридично повноправного, соціально самодостатнього й відповідального та особистісно вмотивованого й актуалізованого.

Список використаних джерел:

1. Бек, Ульрих. Влада і контрвлада у добу глобалізації. Нова світова політична економія / Ульрих Бек ; пер. з нім. О. Юдіна. – К.: Ніка-Центр, 2011. – 408 с.
2. Вебер, Макс. Три чисті типи легітимного панування // Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика; пер. з нім. О. Погорілий. — К. : Основи, 1998. — 534 с.
3. Закон України «Про засади державної регіональної політики» [Електронний ресурс] : // Режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

4. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [Електронний ресурс]: // Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/1508-18
5. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : // Режим доступу:
http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
6. Європейський словник філософій: Лексикон неперекладностей. Пер. фр. – Том перший. – Вид. друге, виправл. – К.: Дух і літера, 2011. -576 с.
7. Конституція України [Електронний ресурс] : Прийнята 28.06.1996 р. // Режим доступу:
www.rada.kiev.ua.
8. Поппер К. Открытое общество и его враги [Текст] / К. Поппер // Філософія політики [Текст] : хрестоматія : у 4 т. Т. 3 / авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко та ін. — К.: Знання України, 2003. — 407с.
9. Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність / Пер. з фр. Євгена Марічева. Вид. дім “КМА”, 2009. – 287 с.
10. Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія / Пер. з англ. А. Іщенко. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 208 с.

*Римаренко Сергій Юрійович,
доктор політичних наук, головний науковий співробітник
Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса
НАН України (Україна, Київ)*

СОЦІОКУЛЬТУРНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ГРУПОВИХ ІДЕНТИЧНОСТЕЙ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Протистояння «двох Україн» – питання цивілізаційного вибору України. Соціокультурна мозаїка, культурне розмаїття є надзвичайним надбанням, але в той же час одним з унікальних викликів. Питання «Хто ми?», «Хто Я?» все частіше задають собі люди різних націй, мов, культур, релігій і відповідь на ці питання далеко не завжди однозначні. Власна ідентичність вступає в конфлікт з ідентичностями національними, ціннісні національні ідентичності починають поступатися наднаціональним цінностям. Але соціокультурна мозаїка в Україні в свій час зрепродукувала саме протистояння по вісі Схід–Захід. Але останні події трансформували «лінії розломів» і наразі мова може йти не про протистояння Західної та Східної України як двох умовних полюсів, а протистояння української України та України компрадорської. І як не погодитися з Блаженішим митрополитом Любомиром Гузаром, який вважає, що протистояння в Україні – це протистояння між тими, хто любить Україну і тими, хто ні.

Актуалізація проблем соціокультурних відмінностей, регіональних, локальних, інших індивідуальних та групових соціокультурних ідентичностей є одним з головних трендів сучасної епохи Постмодерну, а формування

соціокультурного простору України якраз і характеризується власною багатовимірною трансформацією. Цей соціокультурний простір – складна, взаємодія різних ідентичностей – національних, етнічних, політичних, соціальних, культурних, релігійних, регіональних, на які в свою чергу впливають процеси міжкультурної комунікації, культурної дифузії, актуалізації етнокультурних смислів та контекстів, процеси продукування регіональних групових етнокультурних та соціокультурних ідентичностей.

Соціокультурна динаміка за визначенням характеризується принциповою відкритістю та непередбачуваністю, поліваріантністю формування, збереження та відтворення групових ідентичностей, а питання, чи формуються у цій багатогранній палітрі самоідентифікаційних практик та смислів єдине соціокультурне поле української громадянської ідентичності та як з цим співвідносяться регіональні, локальні та етнокультурні ідентичності є далеко не останнім. До цього слід додати й надзвичайно складну проблему функціонування дворівневої структури соціокультурної ідентичності спільнот регіонів, що поєднує власну етнокультурну та спільну локальну ідентичність у їх певному синтезі, інтеграції та дезінтеграції.

Дихотомічна картина України (згідно логіки С. Гантінгтона про розкол України на східну та західну частини) не відображає сучасні соціокультурні реалії, лінія «розколу» наразі проходить між Дніпропетровською та Донецькою областями. Як слушно наголошував Я. Грицак, «якби С. Гантінгтон дожив до нашого часу і готував нове видання «Зіткнення цивілізацій», йому довелося б переробити свою знамениту мапу України. Тепер головна лінія цивілізаційного розколу проходить не між україномовною Західною Україною і російськомовною Східною Україною, а між двома російськомовними областями – Дніпропетровською та Донецькою» [1]. І хоча Україна і знаходиться в одному ряду з такими визначеннями як «три Бельгії», «чотири Фінляндії», «вісім Іспаній», але «дві України», на відміну від західноєвропейського різноманітності, є основою для репродукції соціокультурних і політико-ідеологічних типів ідентичності від «homo soveticus», через традиційну українську етнокультурну традицію, до космополітичних ідентичностей. Більш того, ці типи ідентичностей, крім усього іншого, включені в систему координат жорстких політичних виборів в спектрі між демократією та авторитаризмом, економічних переваг і визначення індивідуального ставлення до української держави. Зрештою, на одній території нині співіснують дві України. Україна пострадянська, де корупція, крадіжки на всіх рівнях та голосування за гроші. Й Україна нова, що успішно воює, збирає гроші на армію і намагається запускати нові бізнес-проекти. Ці дві країни ведуть безкомпромісну боротьбу в умовах тотальної байдужості маси.

Проблема в тому, що нова Україна ще не запропонувала своєї альтернативи — смислової, організаційної, політичної. Позиція ж основних політичних гравців дуже часто зумовлює їх позиціонування і артикуляцію будь-яких відмінностей (політичних, економічних, соціальних, мовних, культурних, релігійних). Іншими словами, політичні гравці часто і дуже небезпечно грають

на відмінностях в суспільстві і навіть маніпулюють ними як «розколами». Починаючи з президентських виборів 1994 року і до Революції Гідності фактори вибору геополітичних орієнтацій, питання федералізму, історичної пам'яті, проблема надання російській мові статусу державної стали своєрідними символічними індикаторами, які політичні гравці адресують усталеним синтезам регіональних ідентичностей. Більш того, ці регіональні ідентичності стають самодостатніми, і сучасні регіональні відмінності в Україні вже проходять за принципом «свій–чужий».

Беручи до уваги історичні чинники розвитку України, регіональні особливості, типи політичної культури, електоральна свідомість, або, як слушно зазначає С. Макеєв, «регіональні специфікації соціокультурних відмінностей» [2] мають цілком об'єктивні причини, а спроби, навіть теоретичні, конструювання гомогенного середовища є, з нашого погляду, утопічними. Культурне розмаїття, культурна мозаїка є величезним надбанням не тільки України, а й всього світового співтовариства, адже усі культури є унікальними і відображують історію свого народу.

В Україні об'єктивно існують масиви стійкого накладання регіону на політичні симпатії, що, в свою чергу, несе в собі потенційні передумови для протистояння (В. Степаненко), і це відображає соціокультурно-політичну поляризованість українського суспільства. Звичайно, прихильність окремих груп до певних ідеологій, що репрезентують певні політичні сили, є нормою будь-якого демократичного суспільства. Однак, коли це поєднується з фактором регіону, виникає (чи може виникнути) небезпека сегментації суспільства – і більше того, з протистоянням регіональних еліт, що веде до конфлікту, адже фактор регіону вже давно наклався на політичний фактор.

У сучасному суспільстві «людина водночас взаємодіє з великою кількістю розрізнених соціальних груп і агентів соціалізації, які пропонують абсолютно різні, суперечливі вимоги, безсистемний масив різномірної інформації, що призводить до дезорієнтації людини, робить її світогляд фрагментованим, суперечливим, що може навіть зумовити втрату ціннісних орієнтирів» [4, с. 64].

Існування ідентифікаційних відмінностей стосовно певних цінностей між жителями окремих регіонів (якщо не брати до уваги непідконтрольні території) ще не свідчить про існування розколу між ними, оскільки суттєві відмінності у поглядах на одну проблему (наприклад, мову чи вектор зовнішньополітичного розвитку) «перекриваються» паритетністю або тотожністю поглядів на іншу проблему (економічні питання, ідентифікація з певною ідеологією чи партією, українською культурною традицією тощо).

Проте виникає запитання. Якщо практично усі соціологічні опитування починаючи ще з 2000 р. свідчили про наявність «розколів» між політичними елітами у значно більшій мірі, ніж «розбіжностей» між мешканцями умовно полярних регіонів, то як сталося, що багаторічна регіональна «толерантність» виявилася ефемерною? Як сталося, що суспільство поляризувалося, поляризувалися погляди та думки? Відповідей може бути багато, але очевидно,

що стан війни є найпотужнішим фактором прискорення формування ідентичностей, і в ОРДЛО ми маємо справу з формуванням (конструюванням) нової ідентичності, можливо поки що у формі квазіідентичності. Люди розійшлися по різні боки барикад. Дедалі меншає тих, хто намагається не визначатися, але й вони будуть змушені визначитися. З одного боку, поляризація відіграла позитивну роль: маємо єднання нації серед людей, які прихилилися до українських цінностей, і вони становлять більшість. А з іншого, у суспільстві посилюється протистояння: меншість, яка обрала протилежну позицію, стала більш агресивною, готовою боротися за свої «неукраїнські» цінності. За результатами соціологічного дослідження «Особливості свідомості та ідентичності жителів підконтрольної та непідконтрольної Україні території Донецької області», що проводилось українським офісом міжнародного дослідницького агентства IFAK Institut з 30 травня по 13 червня 2016 року на замовлення аналітичного центру «Фабрика думки «Донбас», в ідентичності мешканців непідконтрольної території області відбуваються певні зміни. У той час як українська громадянська ідентичність послаблюється, на непідконтрольній території області формується спільнота людей, які самоідентифікують себе «громадянами ДНР» (20%) [5].

В той же час загальнонаціональні ідентичності громадян України не дають повної картини без урахування особливостей регіональних ідентичностей, які в свою чергу мають, як ми вже зазначали, дихотомічну структуру. У той же час дихотомічна картина України не відображає культурно-політичні особливості центру країни, яким в даному випадку виступає весь масив території країни між крайніми полюсами Схід–Захід. Його роль в підтримці громадянської та етноконфесійної стабільності важко переоцінити. Центр України і в географічному, і в політичному значенні являє собою своєрідну прохідну зону між Сходом і Заходом, яка служить своєрідним об'єднуювачем двох протилежних полюсів, і без існування якого конфлікт в Україні отримав би набагато більший драматичний характер. Без визнання ролі Центру регіональна картина України не несе в собі інформації про рухливість кордонів політичних культур і політичних лояльностей, поза увагою залишається весь спектр соціально-економічних, етнічних, конфесійних, культурно-мовних і багатьох інших відмінностей між чисельно дрібнішими частинами України.

Соціологічні моніторинги підтверджують кілька тез. По-перше, впродовж принаймні 10 останніх років відбулися зміни в соціокультурних ідентичностях громадян України, які носять хвилеподібний характер від переваги локальної та регіональної ідентичності над загальною, до зворотного процесу, що спостерігається наразі. Порівняно з 2006 р. частка тих, хто ототожнює себе з Україною, зросла на 9 %, тоді як з регіоном зменшилася на 3 %. На Заході, Центрі та Сході пов'язують себе з Україною 49 %, 44 %, та 43 %, на Півдні – 31 %, а локальна ідентичність переважає на Півдні та Донбасі – 50 % та 44 %, а регіональна – на Донбасі – 23 %.

По-друге, попри те, що переважна більшість громадян сприймає Україну як свою Батьківщину і вважає себе патріотом (93 % і порівняно з 2006 р. суттєво не змінилася), частка носіїв радянської ідентичності, хоча й зменшилася, все ж коливається від 0,6 % на Заході до 4,6 % на Сході (2005 р – 2,9 %, 2015 р. – 2,1 % у цілому по Україні), і, як ми вже зазначали, вони є й носіями електоральних настроїв (варто пригадати останні вибори до Верховної Ради України) [6].

По-третє, попри формування певного консенсусу щодо цивілізаційного вибору і ознак формування контурів загальнонаціональної ідентичності, залишаються помітні регіональні розбіжності, нерозв'язаним є питання взаємовідносин між «материковою Україною» та тимчасово окупованими територіями.

По-четверте, далеко не останнє. Залишаються і, подекуди, підсилюються регіональні інтереси, які являють собою багаторівневу структуру, складові якої, хоча й пов'язані, можуть вступати в суперечності між собою [7]. Дослідники давно говорять про особливості політичних культур по вісях Схід – Захід та Північ – Південь.

І нарешті, не слід забувати про те, що «помітну роль, а можливо й визначальну, відіграють регіональні інтереси й цінності, які можуть збігатися або ні із загальноукраїнськими. Наявність регіональних інтересів обумовлюється конкретними соціально-економічними, політичними проблемами сучасної України і, в залежності від предмету дослідження, в основному припускає: 1) інтереси різних соціальних груп (професійні, вікові, конфесійні тощо); 2) інтереси політичних угруповань регіону, які на відповідному рівні мають представляти інтереси груп населення; 3) інтереси регіональної еліти, котра контролює владні структури і прагне інституціонувати свої відносини з Центром; 4) інтереси регіонального лідера і його команди, які можуть вступати в суперечність з пріоритетами населення» [8, с.51]. Більше того, можна говорити про регіональні політичні режими, оскільки регіони України розділені на сфери впливу фінансово-промислових груп з їх партійними надбудовами – партіями. Більше того, криза національної ідентичності характерна і для переважно частини українського політичного класу.

Консолідація українського суспільства, подолання внутрішніх суперечностей та негативних стереотипів серед громадян України потребує реалізації адекватної державної політики ідентичності. Наявність спільної загальнонаціональної ідентичності українських громадян є однією з передумов подолання зовнішніх і внутрішніх загроз, життєздатності держави та реалізації національних інтересів. Українській державі необхідно сформувати у різних етнічних, релігійних груп ставлення до України як до власної Батьківщини, тобто єдиної загальнонаціональної (громадянської) ідентичності.

У той же час дійсною проблемою є практичне самоусунення від вирішення цих (як до речі, і багатьох інших) проблем головного політичного гравця – держави. Концепції «національний інтерес», «національна безпека»

тільки в останній час почали активно включатися до державної політики України. Відсутність чіткої державної політики консолідації українського суспільства заміщується і компенсується саморегуляцією етнополітичних та регіональних процесів у країні.

Регіональна самосвідомість більш виразно виявляє себе у зонах прикордоння. У Центрі її імпульси гасяться протилежно спрямованими політичними інтересами елітних прошарків та боротьбою за владу і власне досвід України підтверджує загальносвітову тенденцію: регіональна ідентичність може бути закорінена в історичних традиціях і міфах, але вона стає тривким конструктом соціальної свідомості лише за умови цілеспрямованого вибудовування елітами каркасу регіонального співтовариства з власними інтересами й символічною системою. На відміну від «земляцької» локальної, регіональна ідентичність потребує забезпечення соціальними інститутами й ЗМІ тривких горизонтальних зв'язків і відповідних виховних механізмів. У своїй основі вона виявляється водночас і продуктом, й інструментом соціальної мобілізації та політичного керівництва.

Складні процеси почали відбуватися на підконтрольних Україні територіях Донецької та Луганської областей. Наразі можна спостерігати початки процесу пошуку нової ідентичності на відміну від «старої» донецької. Мова йде про формування Слобожанської ідентичності та ідентичності Приазовської. Якщо до початку російської агресії Донецька та Луганська області були найбільш внутрішньо орієнтовані, а відсоток мешканців з регіональною та локальною ідентичністю на Донбасі був найбільшим в Україні, то після 2014 р. поступово почало зростання самоідентифікації себе як громадянина України. За даними Фонду «Демократичні ініціативи» (жовтень 2016 р.) понад 2/3 мешканців підконтрольної частини Донбасу в першу чергу вважають себе громадянами України [9].

Підвищення ролі загальнонаціональної ідентичності в порівнянні з локальною та регіональною, посилення ціннісного ставлення до своєї країни та самоповаги до себе як до народу, поширення українського національно-культурного компонента ідентичності, в т.ч. на Сході і Півдні, зменшення дистанції між позиціями жителів різних регіонів з принципових питань майбутнього країни, формування консенсусу навколо європейського цивілізаційного вибору й звільнення від ілюзій у привабливості євразійського інтеграційного проекту Росії – все це можна вважати ознаками формування основних контурів спільної ідентичності громадян сучасної української політичної нації, а ідентичність «українець» наразі – це радше ціннісна категорія, а не етнічна.

Список використаних джерел

1. Путин просчитался, ожидая раскола между востоком и западом Украины [Електронний ресурс]. Режим доступу :
http://news.eizvestia.com/news_politics/full/453-putin-proschitalsya-ozhidaya-raskola-mezhdu-vostokom-i-zapadom-ukrainy.
2. Макеєв С. Регіональна специфікація соціокультурних відмінностей в Україні / С. Макеєв // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2004. – № 3.
3. Головина Н. Нова соціокультурна реальність в Україні та завдання культурної політики держави [Електронний ресурс] / Н. Головина. – Режим доступу :
<http://dspace.pnpu.edu.ua/bitstream/123456789/3021/1/Golovina.pdf>
4. Запорожченко О. Соціокультурні аспекти соціальної взаємодії й ідентифікації в мультикультурному регіоні / О. Запорожченко // Актуальні проблеми філософії та соціології. – 2015.
5. Україна «втрачає» мешканців окупованих територій [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
http://galinfo.com.ua/articles/ukraina_vtrachaie_meshkantsiv_okupovanyh_terytoriy__doslidzhennya_233899.html.
6. Ідентичність громадян України в нових умовах: стан, тенденції, регіональні особливості [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://razumkov.org.ua/upload/Identi-2016.pdf>.
7. Кононов І. Донбас та Галичина: причини напруженості в стосунках на пошук історичного компромісу / І. Кононов // Стосунки Сходу та Заходу України : минуле, сьогодення та майбутнє. – Луганськ, 2006. – С. 5–27.
8. Татаренко Т. Регіональний чинник у формуванні політичної ідентичності / Т. Татаренко // Політичний менеджмент. – 2009. – № 4.
9. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<https://hromadskeradio.org/ru/programs/kyiv-donbas/bolshinstvo-zhiteley-podkontrolnoy-chasti-donbassa-schitaet-sebya-ukraincami>].

Сушинський Олександр Іванович,

*доктор наук з державного управління, професор, перший заступник
директора Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України*
**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ВЛАДА: ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК
ПРИНЦИП СИСТЕМНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ**

Предметом наших розробок є проблематика публічного управління, публічної влади та публічної служби. Вирішення наукового та, насамперед, науково-прикладного завдання сутності організаційно-правових засад розвитку організації публічного управління, публічної влади та публічної служби детерміновано суспільним інтересом засобів гарантування верховенства права та найвищої соціальної цінності, якою є людина, та точніше – громадяни

України, їх життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека. Єдиний за своєю сутністю предмет владної діяльності обумовлює проблемність питання компетенції та відповідальності інституційної структури її здійснення.

Здійснення публічно-управлінської та владної діяльності – це певні врегульовані правом вольові відносини між відповідними сторонами. У такому сенсі це відносини публічного управління чи публічно-управлінські відносини.

За рисою суб'єкта здійснення підвидами чи складовими публічного управління є:

1) державне управління, де основним суб'єктом є держава в особі відповідних організацій – органів державної влади та державних органів, які безпосередньо чи опосередковано сформовані народом, а точніше – корпусом виборців;

2) місцеве самоврядування, де суб'єктами є органи місцевого самоврядування, які безпосередньо чи опосередковано сформовані територіальними громадами;

3) громадське управління, де суб'єктами є об'єднання громадян та інші особи, сутністю правового статусу яких є принцип заборон.

Діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб завжди є управлінською, однак не завжди публічною. Їх акти обов'язкові для усіх учасників суспільних відносин.

Сутнісною рисою органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб є публічною діяльність, яка здійснюється у відповідності з принципом дозволів виключно в рамках приписів норм права (матеріального та процесуального).

Здійснення публічної влади є унікальною рисою органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Аксиомою є сутнісна відмінність управлінської та владної функцій, яка полягає у тому, що, на відміну від управлінської, публічно-владна функція не може бути делегована, однак вона може бути «роздержавлена».

В інформаційному просторі різними групами, зокрема політиками, суспільству фактично нав'язується заманлива ідея «децентралізації» чи навіть «роздержавлення», тобто максимально передати чи визнати за інституціями громадянського суспільства, органами місцевого самоврядування тих компетенцій та відповідальності, які закріплені за органами державної влади та, насамперед, виконавчої влади. Однак, як універсальний гарант і відповідач держава зобов'язана забезпечити реалізацію, охорону та захист прав і свобод громадян і громад незалежно від рівня чи обсягу стратифікації публічного управління та публічної влади. У такому аспекті місцеве самоврядування є лише часткою окремого виду здійснення державної влади чи умовно кажучи – «державних справ», а не їх сукупності.

У відповідності з розроблюваною концепцією про ціннісну єдність публічної влади (влада єдина) та множинності засобів її здійснення розробляється робоча гіпотеза про функціональну єдність організації публічного управління, публічної влади та публічної служби на засадах

загальної концепції правової відповідальності у тому числі й множинної («мульти»), зокрема, взаємної (бінарної) суб'єктів її здійснення. Тобто тут йдеться не лише про взаємну чи бінарну відповідальність, а й про відповідальність як системоутворюючий принцип.

Принципи стратифікації та взаємодії між різними рівнями здійснення публічного управління, публічної влади та публічної служби пов'язані з потребою чи суспільним інтересом забезпечувати цілісність соціальної системи та суспільства, організованого у державу. Сутнісною рисою системності, цілісності суспільства та держави є забезпечення неперервності у просторі та часі, тобто безперервності і повсюдності публічної влади та публічного управління у межах усієї території держави. Це логічно слідує із сучасного трактування верховенства права, сутнісним у якому є те, що права і свободи громадянина та їх гарантії визначають зміст і спрямованість відповідальності усієї організації публічної влади й публічного управління та, насамперед, держави.

Верховенство права та засоби його гарантування зумовлені суспільною потребою охорони прав і свобод громадянина, громади безперервно у просторі та часі. Отже, суспільний інтерес у гарантуванні верховенства права, утвердження і забезпечення прав і свобод громадянина, громади у відповідності до принципів безперервності та повсюдності зумовлює відповідну організацію суспільства та його публічної влади й публічного управління, публічної служби. На даному етапі нашої розробки аксіоматичним є те, що у будь-якому випадку держава залишається універсальним гарантом і вищою інстанцією, наділеною соціумом відповідною відповідальністю, зокрема солідарною, субсидіарною та субституційною, щодо органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Важливе значення для визначення публічного управління та публічної влади є те, що у нашій розробці здійснення влади – це цільовий стан суспільних відносин як відповідність волі, волевиявлення та результату чи інакше – підкорення волі – результат спонукання одного суб'єкта інших до певних діянь. Основними засобами, за допомогою яких встановлюється публічна влада, є право та як крайність – правове примушування. Лише держава володіє виключним правом і відповідними засобами примушування.

Здійснення публічної влади – це приведення волі підвладних суб'єктів у відповідність з волею владних (наділених владними компетенціями – відповідальністю – «владною» – суб'єктів – органів публічної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб). Підкорення владній волі (тобто здійснення влади) реалізується за допомогою відповідних владних актів, діянь. Такі акти є цілеспрямованим впливом і рисою управління та здійснення влади.

Первинним суб'єктом відповідальності як здійснення публічної влади є народ, а суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада поселення чи поселень.

Порушення способу здійснення публічної влади, публічного управління та публічної служби зумовлює різні правові наслідки, зокрема й різні санкції як міру відповідальності (кримінальні, адміністративні тощо).

Слід підкреслити, що характерною особливістю публічно-владної та управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування є те, що усі вони мають зовнішню спрямованість. Тобто здійснення публічної влади та публічне управління проявляється лише у зовнішніх відносинах відповідних суб'єктів, насамперед, органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також з іншими суб'єктами суспільних відносин. На відміну від таких виключних компетенцій окремих органів державної влади як законотворчості та судочинства, публічне управління може здійснюватися також й іншими суб'єктами, зокрема, органами місцевого самоврядування та суб'єктами делегованих повноважень.

Публічна влада здійснюється публічними службовцями через відповідну діяльність – службову діяльність – публічну службу – відповідальність, сутнісною рисою якої є публічний, а не приватний інтерес.

Наявність спроможної чи самодостатньої держави є достатньою умовою ідентифікаційної чи сутнісної риси народу, який став нацією.

Нацією є громадяни, громади, народ, які створили свою відповідальну державу, або інакше – народ, організований у відповідальну державу, стає нацією. У такому сенсі стверджуємо про виконання достатньої умови «націоналізації» за рисою громадянськості нації – народу у своїй відповідальній державі.

Неспроможність держави бути відповідальною, а саме контролювати та гарантувати верховенство права та найвищі соціальні цінності у межах усієї території – території своєї юрисдикції, свідчить про певну тенденцію втрачання чи «розмиття», через невиконання (незадоволення) необхідної та достатньої умов, державності.

Стан гарантування верховенства права та найвищих соціальних цінностей у межах юрисдикції держави забезпечується та гарантується усіма ресурсами нації – держави, реалізується через відповідальність як здійснення публічного управління, публічної влади та публічної служби.

Де «право» – межі зовнішньої свободи особи. Фундаментальна місія – функція держави – гарантування чи, умовно, – «тримання» розумних, справедливих меж права.

Публічне управління здійснюється усіма інституціями та засобами публічної влади, однак здійснення публічної влади є вужчим поняттям, адже воно здійснюється лише через органи публічної влади їх публічною службою.

Публічне управління як функція має відповідних носіїв чи інституційну структуру реалізації. Публічне управління здійснюється громадянами, громадами, об'єднаннями громадян, і, що важливо, – державою через відповідні органи здійснення державної влади.

Розвиток громадянського суспільства сприяє зміні співвідношення управлінських функцій між державою, а точніше – перебирання функцій

недержавними утвореннями (умовно – роздержавлення функцій державного управління).

В аспекті викладеного важливо – публічне управління здійснюється державою, однак держава здійснює лише певну частку функцій публічного управління. Однак є проблемне питання – питома вага розподілу функцій публічного управління та владних компетенцій, а також ризики – надмірна концентрація функцій публічного управління та владних компетенцій.

Політичні протистояння, компетенційні, насамперед, щодо владних повноважень спори та інші суспільні збурення в державах чи окремих регіонах часто видаються у засобах масової інформації пов'язаними в основному з процесами проведення та результатами формування складу органів здійснення публічної влади, зокрема, поста глави держави, парламенту, уряду, місцевих представницьких і виконавчих органів. Однак, в аспекті якості суспільних процесів і їх відповідності очікуванням соціуму, процеси та результати формування складу органів здійснення публічної влади – це, на наш погляд, суспільний феномен – «відповідальність» громадян, громад, народу, нації – держави. Саме «відповідальність» як феномен суспільного буття не може бути лише з боку складу органів публічної влади, насамперед держави. Відповідальність є системоутворюючим чинником чи системним суспільним явищем.

Усвідомлення необхідності упередження кризи конституціоналізму чи виходу з цієї кризи є для нас чинником визначення загроз посягань на основні юридизовані, насамперед, уконституційовані суспільні цінності і розробки способів їх упередження чи усунення. Одним з напрямів упередження кризи конституціоналізму та виходу з цієї кризи, вирішення відповідних питань щодо посягань на зазначені суспільні цінності є відповідальне здійснення публічної влади, що обумовлює розвиток інституту правової, юридичної, зокрема конституційної, відповідальності.

Гарантування верховенства права забезпечується відповідальністю усієї системи органів здійснення публічної влади, їх посадових осіб. Сутнісним тут є те, що гарантування верховенства права забезпечується принципом системності організації публічної влади й на випадок недостатності або «халатності» якогось із елементів чи компонентів цієї системи через перебирання відповідальності.

Головною гіпотезою цього дослідження висувається те, що перебирання відповідальності у системі як перебирання влади є реакція одного елемента із системи (вторинного відповідального чи відповідального іншого, зокрема, другого, третього тощо рівня) на недостатність («халатність») **іншого елемента** (первинного відповідального чи відповідального іншого, зокрема, першого тощо рівня) **в процесі здійснення публічної влади та є необхідністю і гарантією для відповідального представництва суспільних інтересів здійснення влади загалом.**

Компетенційна інстанційність чи відповідальність, а точніше обсяг («тягар») відповідальності у системі публічного управління, публічної влади та

публічної служби є чинником відповідних принципів системної організації, зокрема субвенційності, субсидіарності, субституційності тощо. Єдність державної влади в умовах її здійснення навіть на засадах поділу є чинником певних інституційних і функціональних взаємодій, взаємозалежностей, взаємопроникнень. Держава є універсальним гарантом і вищою інстанцією наділеною відповідальністю, зокрема субвенційною, субсидіарною та субституційною, щодо субдержавних і місцевих органів влади.

Субсидіарний відповідач є фактично додатковим відповідачем, який гарантує своїми ресурсами, а точніше – у розумні строки допомагає ними іншому бути відповідальним де факто. Субсидіарний відповідач є за законом або за договором.

Сутність принципу субституційності полягає у здійсненні органами публічної влади другого рівня своїх повноважень у галузях, в яких вони мають спільну з органами влади першого рівня компетенцію, лише у разі неекономного, неефективного, недоцільного та, насамперед, протиправного застосування цих повноважень органами влади першого рівня. Інакше кажучи, тут йдеться про обов'язок перебирання відповідальності до органу влади іншого рівня від первинного, який проявив «недбалість» або, насамперед, протиправність. Субституційний відповідач є за законом.

Отже, в аспекті предмета цієї розробки постулюємо таке: гарантування верховенства права та найвищих соціальних цінностей є системною відповідальністю – функцією чи інтегративною функцією – системи органів здійснення публічної влади та їх посадових осіб – публічних службовців. Цей постулат зумовлює те, що для реалізації цієї системної функції органи здійснення публічної влади та їх посадові особи наділені унікальними засобами.

Спільне у різних видів відповідальності — це дієздатність носія відповідальності, насамперед — свобода його волевиявлення. Поза цією свободи чи власного вибору (ризиком) не можна говорити про відповідальність. Додаткові обтяження представництвом – обсяг чи «тягар» відповідальності обмежують дієздатність законного (відповідального) представника. Інститут представництва як розмір чи обсяг «тягаря» звужує дієздатність його носія.

Суспільство має усвідомлювати, що воно в цілому і кожен його учасник відповідальні за гарантування верховенства права та найвищих соціальних цінностей, а це зумовлює їх відповідальність за надання додаткових засобів гарантування відповідальності законних представників, які обтяжені відповідним «тягарем» відповідальності.

*Тімохін Віктор Олександрович, доктор архітектури, професор,
завідувач кафедри дизайну архітектурного середовища
Київського національного університету будівництва і архітектури*
**РЕГІОНАЛІЗМ І АРХІТЕКТУРНО-МІСТОБУДІВНІ
ПРОБЛЕМИ УРБАНІЗАЦІЇ**

Сьогодні, у різноманітних природничих і гуманітарних галузях знання та культури, таких як філософія та мистецтвознавство, соціологія та етнографія, економгеографія та історія, економіка і політика, архітектура та містобудування тощо, поняття «регіон» та його похідні за чисельністю посилань на ці терміни, мабуть, перевершують цитування таких загальноживаних понять як «середовище», «комунікація», «інформація», «урбанізація» тощо, народжених процесами глобального поширення масової культури постмодерністської доби. Очевидно, це пояснюється тим, що і в науці, і в мистецтві, і в релігії прагнення, з одного боку, до модерністської самодостатності, а з іншого – до постмодерністського «радикального еkleктизму», призвели до, по-перше, досить розмитої універсальності термінів і понять регіоналізму, а по-друге, – до їх «заземлення» і, так би мовити, «регіоналізації» в конкретних галузях знання та культури.

Разом з тим деякі вчені продовжують вважати, що ця група досить універсальних понять стає залежною, насамперед, від масштабності і багатоманітності контексту їх вживання, тобто від просторово-часових і соціально-економічних обмежень і факторів. При цьому наголошується, що характеристика «регіональний» відноситься «...до складного простору, розчленованого на взаємозв'язані територіальні частини, кожна з котрих володіє специфікою та єдністю» [1, с. 166]. Цей простір стає об'єктом регіональної політики, яка «... виходить з факту (чи визнає факт) регіональної дискретності простору, нерівнозначності регіонів за факторами розвитку і цілям, внаслідок чого сама політика будується диференційовано» [1, с. 91].

Інші дослідники диференціацію регіональної політики пов'язують із величезною різноманітністю факторів впливу, що породжують не меншу багатоманітність проблем, наголошуючи на їх індивідуальному характері. «Скільки районів – стільки проблем, стільки неповторних сполучень явищ, що підлягають аналізу. Їх калейдоскоп воістину нескінчений» [2, с. 274]. Вихід з цього складного становища вбачається в тому, що «... управляти розвитком міст можна тільки за умови врахування об'єктивних закономірностей їх формування, а для пізнання цих закономірностей необхідні об'єднані зусилля представників багатьох наук і дисциплін: архітекторів, географів, філософів, соціологів, економістів, інженерів, гігієністів, спеціалістів з інформатики т. ін.» [2, с. 359].

Сьогодні багато архітекторів і містобудівників схиляються до думки про необхідність відходу від жорстких і прагматичних схем управління розвитком

міст й урбанізованих територій і переходу до нових видів проектування, де «...оточення крупного міста може набути естетичної форми» [3, с. 112]. Пошук таких форм базується на впевненості, що «...форма міста, чи тим більше регіону, не може виражати якійсь один зверхпорядок, вона повинна бути складного рисунку – неперервною і цілісною, рухомою і взаємниченою. Вона повинна бути досить гнучкою, щоби відповідати навичкам сприйняття тисяч людей.., які мають потребу не тільки в оточенні, що задовільно організовано, але й в оточенні, що володіє символічним забарвленням і поетичним змістом» [3, с. 212].

При цьому наголошується на тому, що для управлінців «...образна структура регіонального масштабу, є чимось езотеричним і взаємниченим, у той час, коли для більшості людей весь регіон чи його крупний фрагмент – це очевидний життєвий простір» [3, с. 236]. На жаль у цьому підході поза увагою залишаються індивідуальні відмінності у психології сприйняття простору і часу мешканців регіону, а предметом дослідження стають «...насамперед «громадські образи», картини, що належать множинам мешканців міста – своєрідні зони згоди, що виникають у взаємодії матеріальної дійсності, загальної культури і базової фізіологічної спільності» [3, с. 20]. У цьому разі в коло досліджень, проектування і управління фактично не включені особливості сприйняття, психологічні і культурні відмінності, а також ментальність й індивідуальність окремих громад мешканців, що поступово сформувалися на території району і, як правило, існують в прихованому латентному стані.

До спроб виділення і розрізнення видів і типів громад і спільнот мешканців урбанізованих територій, як суб'єктів регіональної політики, окрім стародавніх «осілих і кочівників», «колоністів і переселенців», сьогодні додаються категорії «зайнятих, частково зайнятих і безробітних (Д. Форрестер), «комунікантів і ком'ютерів» (Р. Мерфі), «гуманістів, менеджерів, службовців і робітників» (Р. Ледру). Інший напрямок, який базувався на психологічних дослідженнях К. Юнга і соціонічних дослідженнях А. Аугустанавічуте, пов'язаний з пропозиціями щодо врахування ментальності 16 соціонічних типів спільнот. Л. М. Гумільов пов'язував розвиток кожного етносу із трьома його незмінними громадами – «пасеїстами, актуалістами і футуристами», які у своїй життєдіяльності, у колонізації й урбанізації територій надавали перевагу відповідно минулому, теперішньому чи майбутньому.

Схожі за змістом пропозиції, що стосуються проблем ліквідації непримиримих протистоянь між цивілізацією і культурою, соціологією і психологією, між глобальною масовою і регіональною культурами, завжди привертала увагу теоретиків і практиків у сучасній архітектурі та містобудуванні. До таких пропозицій відноситься концепція «критичного регіоналізму», в основі якої лежить аналіз культурологічних проблем сучасного суспільства, в тому числі глобальної урбанізації, пов'язаних з тим, що «...єдина світова цивілізація створюється ціною втрати культурних ресурсів.., і людство, що у своїй масі наблизилось до основ споживацької культури, зупинилось на рівні якоїсь субкультури» (П. Рікер) [4, с. 460]. При цьому висловлюються

сподівання на підвищення ролі регіональної культури, «духа регіону» і його сили, «...яка полягає в тому, що він має значимість для світу, що знаходиться поза регіоном» (П. Харріс) [4, с. 471].

Відштовхуючись від цих положень, «...критичний регіоналізм розвивається у тих культурних «проміжках», котрі тим чи іншим способом уникають оптимізуючого тиску всесвітньої цивілізації» [4, с. 481]. У цих «проміжках» набуває чинності відхід від архітектурно-містобудівних принципів модернізму, перенос акцентів з окремих об'єктів на середовище, «форму» і «дух» місця, активне протистояння «...сентиментальній симуляції місцевих традицій» і «головній тенденції епохи панування засобів масової інформації, що орієнтується на заміну досвіду інформацією» [4, с. 481].

Хоча концепція «критичного регіоналізму» намічає деякі шляхи вирішення проблем співіснування глобальної і локальної культур, універсалізму, індивідуалізму й еkleктизму в теорії і практиці розвитку суцільно урбанізованого і регіонального середовища, поза її межами все ще залишається низка ключових проблем сучасного регіоналізму. Насамперед до них слід віднести відсутність досліджень і рекомендацій щодо диференціації існуючої субкультурної маси «населення» на конкретні громади мешканців із власними лініями поведінки, з власною ментальністю, цілями й цінностями життєдіяльності. Наступна проблема пов'язана із нез'ясованими пріоритетами у виборі підходящого для кожної громади чи спільноти відповідного їй типу урбанізованого середовища.

Ці та інші супутні проблеми у своїй сукупності породжують більш масштабну проблему занадто заорганізованого нормами і правилами урбанізованого середовища, універсального для всіх типів громад і спільнот мешканців. Мова йде про існуюче тотальне домінування жорсткої організації і відповідної диктаторської регіональної політики над гнучкою функціональною самоорганізацією громад мешканців і просторовою самоорганізацією розпланування регіону. У сучасній архітектурі та містобудуванні існують приклади врахування особливостей культури і самоорганізації мешканців конкретних регіонів. У вітчизняних дослідженнях існують спроби залучити до сфери регіонального планування різноманітність культур мешканців 12 етнічних регіонів України [5, с. 77]. У другій половині ХХ ст., за кордоном на протигагу політиці тотальної урбанізації виник, так званий, урбанічний рух, у межах якого «... терміну «урбанізм», що асоціюється з архітектурою «порядку», повинен протиставлятися... альтернативний термін «урбаніка», який означає «... способи використання і розвитку міст, а також їх людських й архітектурних можливостей» [6, с. 175]. Реалізацію цього внутрішнього потенціалу пропонували здійснювати в межах партисипаційного руху, що базувався на самоорганізації міських громад і колективів проектувальників, що об'єднували в боротьбі із занадто заорганізованою системою управління і жорсткою регіональною політикою в процесах «захищаючого (адвокативного)», «альтернативного» і «арбітражного» проектування.

Ще один крок до вирішення вищезазначених проблем здійснюється у межах міської синергетики, чи, по-іншому, урбосинергетики. Предметом цієї теорії стає

просторова, часова і функціональна самоорганізація міських громад і мешканців урбанізованих територій, планувальна самоорганізація міст і регіонів. Суб'єктами процесів самоорганізації, їх рушійною силою стають громади і спільноти мешканців, серед яких виділяються «містяни», «слободяни», «урбодяни» і «поселяни» [7]. При цьому, містяни (пасейсти), які надають перевагу минулому, прагнуть розселитися в історичних частинах міст, в міській тканині. Слободяни (актуалісти), для яких не важливі здобутки минулого і традиції, живуть сьогоднішнім днем і, як правило, обирають для розселення нові райони міст і поселення регіонів в зонах впливу їх планувальних каркасів. Для урбодян (футуристів), котрі віддають перевагу здобуткам майбутнього і для цього вимушені багато пересуватись, розселяються поблизу потужних транспортно-пересадкових вузлів і магістралей, що в сукупності із багатоповерховою щільною забудовою формують урбанізовані ландшафти. На межі цих урболандшафтів, які поступово об'єднуються у суцільну урбооболонку, розселяються поселяни (аномалісти), для котрих плин часу не є важливим і які створюють основу для виникнення спільноти нових «містян» – мешканців екуменополісу – міста планетарного масштабу [7].

Із цих позицій урбосинергетична концепція може стати підґрунтям і основою для вирішення сучасних проблем протистояння і конфліктів між урбанізацією і регіональною культурою, універсалізацією й індивідуалізацією життєдіяльності міських спільнот, між жорсткою організацією і гнучкою самоорганізацією регіонів. Вочевидь, сьогодні настає час, коли «... регіоналізму обмежень протистоїть інший тип регіоналізму – регіоналізм свободи. Це – демонстрація регіона, яка особливо гармонує з новим мисленням часу» (П. Харріс) [4, с. 470].

Список використаних джерел

1. Алаев Э. Б. Экономико-географическая терминология / Э. Б. Алаев – М. : Мысль, 1977. – 199 с.
2. Перцик Е. Н. Среда человека : предвидимое будущее / Е. Н. Перцик. – М. : Мысль, 1990. – 365 с.
3. Линч К. Образ города / К. Линч ; [пер. с англ. В. Л. Глазычева]. – М. : Стройиздат, 1982. – 328 с.
4. Фремpton К. Современная архитектура : Критический взгляд на историю развития / К. Фремpton ; [пер. с англ. Е. А. Дубченко]. – М. : Стройиздат, 1990. – 535 с.
5. Білоконь Ю. М. Регіональне планування (теорія і практика) / Ю. М. Білоконь – К. : Логос, 2003. – 246 с.
6. Рябушин А. В. Творческие противоречия в новейшей архитектуре Запада / А. В. Рябушин, А. Н. Шукурова. – М. : Стройиздат, 1985. – 272 с.
- Тімохін В. О. Архітектура міського розвитку. 7 книг з теорії містобудування / В. О. Тімохін – К. : КНУБА, 2008. – 629 с.

*Дьомкін Петро Олексійович, кандидат історичних наук, доцент,
Київський національний університет будівництва і архітектури*
**ДУХОВНО-КУЛЬТУРНІ ВИМІРИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ
В УКРАЇНІ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ**

Збройна агресія Росії проти України, анексія Криму, проголошення ДНР і ЛНР, з одного боку, переконують, що метою російської влади є остаточне знищення України як нації, як держави, як суб'єкта міжнародного права, як геополітичної реальності, а з іншого – оголили загнані всередину політичні, соціальні, регіональні, культурні та морально-духовні проблеми, які позначилися конфронтаційним розколом українського суспільства. У зв'язку з цим особливу актуальність набуває проблема національної безпеки, сучасне розуміння якої виключає статичний підхід, а передбачає широкий погляд на неї і охоплює не лише військові, політичні, соціально-економічні, проблеми консолідації суспільства, демократії і стабілізації держави, формування дружніх міжнародних стосунків, а й духовно-моральний аспект, тому що інтелект, рівень науки, культури і освіти завжди були й залишаються однією з фундаментальних основ безпеки всякої країни. Цілком очевидно, що без людини, її інтелекту, культури життєдіяльності саме поняття безпеки втрачає сенс. Саме в духовно-культурній сфері знаходять відображення почуття і настрої людей, їх уявлення й поняття як про повсякденне життя, так і про глибинні основи буття. Тут усвідомлюються інтереси класів, соціальних груп, націй, формується психологія, ідейне життя, суспільна свідомість та її форми – філософія, мистецтво, культура, політика, наука, релігія, правові й моральні норми. Духовність відображає якісний стан суспільства в цілому й організацію всієї системи взаємовідносин. Відносини суспільства і особистості, суспільства і держави, держави і людини – праця, здоров'я, побут, дозвілля – також тісно пов'язані з духовною-культурною сферою.

В чому полягають соціальні загрози й небезпеки в духовній-культурній сфері в наші дні? Який характер духовно-моральних загроз і небезпек та їх джерело? Виходячи з того, що духовне життя людини поєднує два компоненти – чуттєвий і раціональний світ, який підкоряється специфічним законам розвитку і саморегуляції. Цей світ не тільки відображає матеріальний світ, а й творить його, фантазує, мріє, освічує, визначає шляхи еволюції і захищає його, перебуваючи в процесі безперервного й суперечливого становлення і оновлення. Враховуючи це, слід зазначити, що духовно-культурна сфера має об'ємну динамічну структуру з відповідними аспектами, пріоритетами і компонентами. Сьогодні центр тяжіння у цій сфері переноситься на інтереси людини, на розвиток її творчого потенціалу, на формування патріота і громадянина, на захист його прав і свобод, на захист загальнонаціональних, державних і загальнолюдських духовних цінностей, на потреби громадянського суспільства, його виживання, функціонування і динамічний розвиток.

В духовно-культурній сфері розвиненість громадянського суспільства визначається: свободою думки, слова, совісті, існуванням механізмів для їх

реалізації, для забезпечення можливостей самовираження особистості, її духовного розвитку з метою їх самостійного об'єднання в інтересах розвитку науки, культури, єдності і зміцнення держави.

За роки незалежності України негативні тенденції та деструктивні явища в духовній сфері та в розвитку національної культури – головного атрибута і ознаки нації, визначального державно-консолідуючого чинника – не лише не подолані, а й у деяких своїх виявах набули загрозливішого характеру. Можна погодитися з думкою судді Міжнародного кримінального трибуналу з колишньої Югославії (2002 – 2005 рр.) Володимира Василенка, що «збройна агресія Росії проти України ніколи не мала б місця, якби українська влада здійснювала україноцентричну гуманітарну політику з моменту відновлення державної незалежності України. Саме відсутність такої політики створила підґрунтя для сепаратизму, призвела до зради в лавах міліції, ЗСУ, СБУ, внесло ерозію в єдність суспільства» [1].

Звужується україномовний інформаційний простір; триває мовне зрощення української людності; занепадають українське книгодрукування й періодика; триває вплив талановитої молоді за кордон, а отже – нація, держава інтелектуально знекровлюється, знецінюється соціальний престиж праці учителя, інженера, вченого; так і не набув належного українського змісту шкільний навчально-виховний процес на сході та півдні України; не усунуті причини мовно-культурної регіоналізації – загрози державно-територіальній цілісності. Мовно-культурна сфера країни перенасичена політичними спекуляціями.

Говорячи про духовно-культурні небезпеки, необхідно вказати на «втечу мізків», коли найбільш талановиті й працездатні кадри віддають свої знання й талант іншим державам і закордонним роботодавцям. Участь українців у глобальних міграційних процесах – вражаюча. Українські мігранти становлять близько 20% громадян України (понад 7 млн.) і понад 10% від загальної кількості мігрантів у світі. Серед країн-донорів пострадянського простору Україна продукує найбільше трудових мігрантів. Цей показник особливо тривожний на тлі депопуляції українського етносу – низької народжуваності й високої смертності. Міграційні процеси мають глибокі наслідки, один із найнегативніших – втрата висококваліфікованої робочої сили, передусім наукових кадрів. У зв'язку з цим втрати України становлять понад мільярд доларів США на рік (для довідки: підготовка фахівця з вищою освітою технічного і природничого профілю коштує Україні близько 10 тисяч доларів США, а в розвинених країнах ці затрати більші в 10 разів), таким чином, Україна інвестує свій живий капітал в економіку практично всіх розвинених країн світу [2].

Здійснення того чи іншого різновиду регіональної політики великою мірою залежить від особливостей національного простору і соціокультурної складності та строкатості українського культурного ландшафту. Який є надзвичайно складним і гетерогенним утворенням: із заходу на схід зменшується щільність сільського та зростає – міського населення, зменшується роль

європейських елементів природи і культури, зростає континентальність, індустріальність, русифікованість, сов'єтизованість і маргінальність середовища. Для українського культурного ландшафту властива також екзогенна зональність. Загалом культурний ландшафт України складається з 7–9 великих регіонів, які здебільшого співпадають з історико-культурними землями і включають 16 історико-етнографічних регіонів. Просторова структура українського соціуму зумовлена впливом географічних чинників та різною тривалістю перебування тих чи інших територій у межах сусідніх держав, що й зумовлює феномен регіоналізації. [3].

Отже, Україна складається з низки окремих, визначених через самоназву й власну історичну долю регіонів. Вона поліцентрична, не має єдиного міцного ядра. Низка великих міст, розташованих уздовж кордонів України, конкурують за вплив зі столицею і мають тяжіння до зовнішніх Україні центрів інтеграції. Водночас Україна – це не лише перехрестя торгівельних шляхів і впливів, це перехрестя кордонів великих геополітичних центрів тяжіння (Європа, Євразія, Чорноморський, Балтійський регіони, Північний Кавказ тощо). Головні центри впливу розташовані на географічній периферії, водночас соціокультурна зона займає середину країни та відіграє роль культурно-політичного медіатора.

Така складність культурного ландшафту віддзеркалює головну політичну проблему – збирання і збереження цілісності країни в умовах її політичної та соціокультурної строкатості, що означає складне переплетення зовнішньої, регіональної, культурної і національної політик. Якщо проблема інтеграції країни не буде розв'язана, напрямок інтеграції визначатиме найпотужніший та політично найвпливовіший регіон, що відобразиться і на подальшій зовнішній та національній політиці. Своєрідність культурного ландшафту України визначає також регіональні відмінності в політичних уподобаннях та світоглядних відмінностях громадян. Дана обставина вимагає виваженої та продуманої політики, спрямованої не тільки на подолання регіональних особливостей і взаємопідгонку регіонів, а й створення сприятливих умов для інтеграції українського суспільства шляхом пошуку ціннісно-сміслових перспектив, що мали б стати спільним знаменником, інтегруючи іноді неспівмірні світоглядні відмінності та життєві уклади і особливо гостро ставить питання про мирне співіснування цього соціокультурного та регіонального розмаїття, узгодження конкуруючих за вплив політичних векторів та тенденцій [3].

Для успішної реалізації регіональної політики в Україні конче потрібні визначені базові соціально-культурні потреби суспільства і громадян, модель задоволення цих потреб та ідеологія як інструмент здійснення такої політики. На наш погляд, так звана деідеологізація суспільного буття, закладена в перші роки незалежності є стратегічною помилкою політиків, яка обернулася суттєвою перешкодою консолідації українського соціуму. При цьому мова не повинна йти про конституційну заборону покладання в основу життєдіяльності держави того або іншого різновиду партійної ідеології. Тут необхідно говорити про пониження ролі і значущості у реформуванні українського суспільства і

проведенні регіональної політики національної ідеї. Про яку ще не так давно говорили, що вона в Україні «не спрацювала!» або її до цих пір не визначили.

Ми виходимо з того, що в національній ідеї визначається мета, мотивація й оцінка діяльності нації, суспільна свідомість громадян, їх поведінка, відповідальність за суспільство і державу, правила взаємодії громадян, громадянського суспільства та владної і політичної еліти. Вона є глобальною та всеохоплюючою і реалізується через національні інтереси у внутрішній і зовнішній політиці. Це і стратегія розвитку держави, і політична програма, і економічна та регіональна політика, це єдність духовності і моралі на основі менталітету народу. Як основа консолідації українського суспільства національна ідея не повинна вести до утвердження виключності якогось етносу, а, навпаки, має позитивним чином обґрунтовувати ідею братства та прагнення жити у мирі, добробуті, благополуччі. Тому визначальною засадою національної ідеї і української мрії сьогодні повинна стати територіальна цілісність, мир і злагода в суспільстві, заможне благополуччя всіх громадян України і шляхи його досягнення.

На жаль, практика суспільних трансформацій за роки незалежності привела до конфронтаційного розколу українського суспільства, до процвітання корупції, до суттєвого погіршення умов нормального життя і достатку людини, до значного регресу в сфері духовності, моральності, законності, соціальної захищеності, мотивації діяльності у сфері праці, наростання невдоволення. Якщо в 2012 р. тільки 17% опитаних громадян вважали політичну ситуацію в країні критичною, вибухонебезпечною, то у 2014 р. таких було вже 55% [4 ; 5].

Якщо говорити про визначення базових соціально-культурних та духовних потреб українського суспільства та його громадян як чинників регіонального розвитку, то серед них треба виокреслити наступні.

Перш за все, в умовах формування політичної нації в Україні на перший план виступає необхідність створення дієвої системи народовладдя, тому що успіхи проведення внутрішньої і зовнішньої політики вирішальним чином залежать від дій владної і політичної еліти, котра потреби та інтереси населення трансформує в загальнодержавні та загальнонаціональні інтереси. Практика останніх років свідчить, що до сьогодні не сформована дієва система адекватного вираження та представництва суспільних інтересів більшістю представницьких або суспільно-політичних інститутів України; деформованого характеру набуває представництво суспільних інтересів у Верховній Раді України тому, що потрапивши до парламенту, значна частина депутатів втрачає зв'язок зі своїми виборцями і вважає себе вільними від проголошуваних під час виборчої кампанії гасел і зобов'язань; неадекватно представляють інтереси громадян і політичні партії. Не створено реальних механізмів відповідальності владної і політичної еліти перед суспільством за проголошені чи прийняті нею документи програмного характеру.

Сьогодні для України головною проблемою є консолідація суспільства на засадах демократії, рівності, загальнолюдських цінностей, без якої просто

неможливе досягнення тієї або іншої мети. Враховуючи багатоаспектність та багатовимірність процесу консолідації, ми ведемо мову про її вищу духовну наповненість. В умовах неоголошеної, гібридної війни на Сході України загальною підставою, що може об'єднати всіх громадян держави, є досягнення миру, територіальна цілісність та непорушність кордонів.

Важливим чинником консолідації української політичної нації є соборність України, що передбачає подолання об'єктивно існуючої культурно-історичної різноманітності регіонів країни і досягнення духовної єдності всіх її частин. За даними сучасних соціологічних досліджень найбільш рельєфно відмінності між регіонами України виявляються в геополітичних, етнокультурних та релігійних орієнтаціях.

Одночасна популярність серед населення України двох геополітичних векторів східнослов'янського об'єднання на чолі з Європейським Союзом і Росією – свідчить про існування амбівалентності їхніх зовнішньополітичних пререференцій.

Питання функціонування мов в українському суспільстві також є певним етнокультурним маркером відмінності між регіонами України [3]. Виразну регіональну специфіку мають та здійснюють суттєву протидію консолідації нації і найбільші церкви України, що є закономірною реалією внаслідок довготривалої розірваності українських земель і української Церкви – вплив УПЦ (МП) поширюється головним чином на Схід та Південь, УПЦ (КП) – Київ та Центр, Римо-, Греко-католицької, автокефальних та протестантських церков – Захід і частково Центр.

Регіональна специфіка України яскраво відображається в ідентифікаційних практиках її населення. Згідно з даними соціологічного моніторингу «Українське суспільство: 1994-2003 рр.» тільки 41,1% респондентів вважали себе, перш за все, громадянами України, тобто менше половини опитаних. Для 32,3% – важливіша регіональна ідентичність: ця група опитаних більше бачить себе «мешканцем села, району чи міста в якому живе», ніж громадянином України. Ще 13,1% опитаних продовжує ідентифікувати себе з Радянським Союзом [6].

Отже, важливе місце в формуванні громадянської та етнічної ідентичності як компонента соціальної самосвідомості українського соціуму повинна займати державна регіональна політика.

Список використаних джерел

1. Як уникнути «гібридної капітуляції»?// День. – 2016. - № 9-10. – 22 – 23 січня. – С. 4 – 5.
2. Шокало О. Інтеграція чи повернення додому?// Дзеркало тижня. – 2005. - № 12. – 2 – 8 квітня.
3. Вишняк Олександр. Історичні регіони України: критерії типологізації, соціокультурні відмінності та політична свідомість.// Соціологія: теорія, методи, маркетинг. - 2015. - № 2. – С. 24 -37.

4. Ручка А. Ціннісна метаморфоза в ментальності громадян України під час надзвичайних подій 2014 року// Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. – К.: Ін – т соціології НАНУ, 2014. – Т. 1. – С. 117 -124.

5. Танчер Віктор. Майдан як соціокультурний феномен і ціннісний конфлікт.// Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2015. - № 4. – С.113 – 118.

6. Український соціум/ Власюк О.С., Крисаченко В.С., Степико М.Т. та ін. / За ред. В.С. Крисаченка. – К.: Знання України, 2005. – С. 77 -89.

*Мальцова Інна Іванівна, кандидат філософських наук,
старший викладач Центру гуманітарної освіти НАН України*

У ПОШУКАХ СУЧАСНОЇ ТЕОРІЇ ІСТОРИЧНОГО ПІЗНАННЯ

Дефіцит теорії та певних сталих теоретичних принципів в сфері сучасного історичного пізнання цілком зрозумілий в ситуації відходу від старих теорій в філософії і науці та пошуку нових, що відповідають новим викликам існування людства. Однак, відкидання старих теоретичних принципів часто породжує й відкидання ролі філософії (і філософії історії) в формуванні теоретичних засад історичного пізнання. «Історіософія будь-якого штибу глибоко дискредитована та історична наука перестає бути полонянкою...апріорних метафізичних конструкцій» [1, с. 18].

Проблема теоретичної основи історичного пізнання в повній мірі відображає ту складну ситуацію, що існує на даний момент в філософії історії та історіографії. Мова йде не лише про якісно нову теоретичну побудову, а й про можливість співіснування теоретичних надбань та здатність їх відповідати новій багатогранній реальності.

Мова йде про теоретичний плюралізм, що останнім часом приваблює увагу дослідників. Слід зазначити, що плюралізм не розглядається тут як антонім монізму, а як деякий загально значимий зміст конкуруючих інтерпретацій. Виникнення таких явищ і процесів, в яких реалізується якісна незавершеність історичного процесу, може призводити до розвитку, збагачення одних теоретичних положень і відкидання деяких або ж навіть до виникнення інших варіантів теорії, співвідношення яких з існуючим в кожен даний момент теоретичним надбанням неможливо передбачити. «Можливість плюралізму інтерпретацій закладена в самій дійсності, фундаментальними властивостями якої є...багатогранність кожного явища і невичерпність» [2, с. 41].

Історичний процес, тобто вже здійснена історія, характеризується своєю інваріантністю в тому плані, що в ньому приховані своя логіка і свій сенс, своя послідовність подій і своя унікальність та неповторність. Плюралізм конкуруючих інтерпретацій являє собою сукупність потоків. Що впадають в загальне русло, - рух пізнання до приблизно вірного в кожен даний момент відображення інваріантності історії. Плюралізм в області теоретичного осмислення історії, що ізолюється від прагнення до досягнення істини як основного мотиву дослідження історика, має, по суті, мало спільного з наукою.

Найбільш наближеним до сучасних вимог, але сформованим, як не дивно, в радянські часи, є формулювання і осмислення предмету історичного пізнання А. І. Ракітовим: «Історичне пізнання виділяє в історії як своєму об'єкті особливий предмет – зміну й розвиток у часі соціальної значущості й цілеспрямованої діяльності людей» [3, с. 264]. Час написання праці жодним чином не заперечує її цінності, адже в ній розглянуті положення, що відрізняють емпіричний і теоретичний рівень історичного пізнання, історичне дослідження та історичну науку, чого бракує сучасним теоретикам.

Важливий внесок в розробку проблеми сучасного історичного пізнання вніс І. В. Бойченко [5]. Він здійснив ґрунтовний аналіз об'єкту і предмету філософії історії, її співвідношення з історичною наукою. Особливо продуктивним є розгляд філософії історії як теорії історичного пізнання. Але він намагається застерегти від редукації філософії історії до теорії історичного пізнання, як це пояснював Р. Дж. Колінгвуд [4] і намагається дати власне бачення цієї проблеми. Філософію історії він поділяє на теорію історичного пізнання (історичну гносеологію) та історичну епістемологію. «Предметом першої є співвідношення суб'єкта і об'єкта у процесі історичного пізнання; предметом другої – результат цього процесу, тобто історичне знання, його співвідношення з історичною реальністю» [5, с. 148]. Предметом дослідження тепер стає пізнавальна діяльність дослідників історичного процесу, а не сам процес.

Історико-наукова теорія Курта Хюбнера описує системи історії, що включають в себе «правила, що вийшли з використання» (тобто соціальні явища минулого) в групу історичних явищ. Постійну полеміку щодо застосування понять «теорія» і «система» в історичних науках Хюбнер намагається вирішити шляхом логічного доведення: якби історію неможливо було вкласти в системи, то намагання здійснити будь-який історичний опис ні до чого не б привело, історії просто не існувало б. Проблема, на його думку, полягає у визнанні відсутності логіки не лише в історичних системах, але і в історичній інтерпретації, яку дають цим системам історично діючі особи. «Але, якщо недосконала система, це повинно відобразитись в теорії; якщо ж недосконала її інтерпретація, то пояснити це слід, виходячи із обставин і за допомогою засобів не власне історичного, а, наприклад, психологічного характеру, бо... в історії діють не лише історичні, але й природні системи» [6, с. 252].

Сьогодні стає все більш очевидним, що й філософія історії, й історична наука не можуть окремо одна від одної монополювати правом на істину історичного пізнання. До того ж зростання впливу релігії стимулює теоретичний інтерес до постановки проблеми теологією історії.

Ще наприкінці ХХ ст. філософ і теоретик історії Ю. А. Кімелев вирізняв три основні форми теоретичного ставлення до історії – «теологію історії, філософію історії і наукову історіографію» [7, с. 4]. Для їх аналізу важливим і суттєвим фактором слугує не дослідження хронологічної послідовності вищеназваних форм і не претензії кожної на привілейований статус, а

прояснення особливостей предмету пізнання, різниці в методологічних підходах та співвідношення проблематики.

Класична теологія історії як форма пізнання розглядала родову історію людини як задуману й спрямовану Богом всесвітню історію. Питання про сенс історії як цілісного, об'єднуючого всі діяння людства стає головним мотивом і закладає підґрунтя для становлення теоретичних форм історичного пізнання.

По-перше, в теології історичний процес вважається не здійсненням людських цілей, а промислу Божого для втілення в людському житті. Людина сприймається лише як засіб для здійснення мети Божої, і завдяки такому підходу все, що трапляється в історії, розуміється як необхідність. Саме цей постулат Р. Дж. Колінгвуд виділяє як необхідну передумову розуміння будь-якого історичного процесу. По-друге, новий погляд на історію дає можливість описувати значущість подій та діянь визначних історичних осіб як знарядь Божих промислів. По-третє, християнська позиція базувалась на універсалізмі, згідно з яким «всі люди є рівними перед Богом: немає жодного обраного народу, жодної привілейованої раси чи класу». Звідси, весь історичний процес сприймався як спільний для всіх, тобто універсальний [4].

Християнська теологія не могла полишити свою центральну ідею – розуміння історії як проміжку між початком і кінцем всього суцього. Найбільш рельєфно це видно в іудейській релігійній традиції, в якій історія постає, як це доводив Мірче Еліаде, теофанією (боговиявленням). Будь-яка катастрофа чи страждання не виглядали даремними, бо за кожною подією завжди можна було розпізнати волю Божу. Еліаде вважає, що саме єврейські пророки вперше надали цінності історії, зуміли подолати традиційне уявлення про цикли, відкрили час, що тече лише в одному напрямку і є незворотнім [8].

Завдяки християнству в європейській традиції виникла ідея об'єктивної історії, тобто історії як процесу. Виник такий засіб інтерпретації історичних подій, який вимагав дошукування смислу не в мотивах історичних діячів, а в самих історичних подіях. В рамках християнського світосприйняття це означало необхідність пояснити події в термінах поза- і над-історичних, надати їм трансцендентного сенсу. В результаті, класична теологія історії вперше ставить питання про цілісність (тотальність) історії, яка об'єднає всі діяння людства, що готує підґрунтя для становлення теоретичних форм історичного пізнання.

Іншою (другою) формою історичного пізнання є філософія. Первинну теоретичну проблему конститування історії як цілісного феномену філософія історії переймає в структурно спорідненої з нею теології історії. Філософія тут солідаризується з теологією, постулюючи єдність і цілісність історії, навіть перед очевидністю мінливості та багатоманітності людського буття, епох, часів та інших історичних реалій. Класична філософія добивається констатації єдності історії завдяки пошуку властивих їй законів та закономірностей. Історія при такому теоретичному підході поступово втрачає «потойбічні» виміри свого існування, які в теології історії розумілись як прояви божественної волі. З появою такого підходу з'являється нове розуміння сенсу історії, що полягає в

зміні самоусвідомлення людини. Мета історії, кінцева мета – свобода людини; свобода ж проходить в історичному процесі цілий ряд стадій свого усвідомлення. Спочатку людина не усвідомлює своєї свободи. Г. В. Ф. Гегель ілюструє таке своє бачення на прикладі народів, які не усвідомлювали своєї свободи, тому не були вільні, «вони знають тільки, що один є вільним» [9, с. 18]. Друга стадія – усвідомлення свободи людини, яка, проте, супроводжується визнанням її лише за деякими представниками роду людського. Третя стадія усвідомлення свободи приноситься християнством: вільною є людина як така, а свобода складає основну властивість людської природи. Тому Гегель пише: «Всесвітня історія є прогрес в усвідомленні свободи – прогрес, який ми повинні пізнати в свободи у Гегеля є критерієм розумності (а тому і гуманності, антропомірності) всіх явищ історії, дозволяє впорядкувати емпірію історії, вдаючи за багатоманітність подій строгу послідовність, поступ звільнення особи. Отже, головною темою класичної філософії історії виступало філософське дослідження історичного процесу як об'єктивної даності, як такої сфери, що означає життя окремої людини та суспільства в цілому.

Третя форма теоретичного історичного пізнання розкривається у вигляді наукової історіографії, що починає формуватися наприкінці ХІХ ст. В цьому контексті, варто зупинитись на специфічних особливостях розвитку наукової історіографії в Україні. Поряд із становленням та розвитком західної наукової історіографії, формується українська історіографічна школа і, зокрема, один з її напрямків – регіоналістика. Засновниками цього напрямку прийнято вважати В. Антоновича («земельний» напрям), Д. Баглія («обласницький» напрям) та М. Грушевський («історичне районознавство»). Ідея регіоналізації, що формується в той період, об'єднує наукові підходи до аналізу регіональної специфіки. Такий підхід і сьогодні дає можливість найбільш об'єктивно і різнобічно вивчати регіональну строкатість України (особливо актуальним це стає після здобуття Україною своєї незалежності), специфічність та самобутність і можливість включити її культуру у всесвітньо-історичну картину світу. «Сучасні уявлення про місце і роль регіонального чинника, – на думку Я. В. Верменич, – органічно вписується в теорію глобалізації як розширення, поглиблення, зростання інтенсивності світових інтеграційних процесів на фоні паралельних процесів диференціації, регіоналізації і мультикультуралізму» [10, с. 5]. Завдання, котре стояло перед науковою історіографією – потреба у віднаходженні нових засад для пояснення єдності історичного процесу. Завдяки науковій історіографії формуються такі основні категорії історичної науки як історичний факт, історична подія, історична істина тощо.

Отже, історичне пізнання класичного його періоду не пододало ряду важливих недоліків. Класична теологія історії характеризувалась догматизмом і нетерпимістю до інших інтерпретацій історії, ігноруванням актуальних соціальних явищ та пошуків їх витоків, зацикленістю на есхатологічній проблематиці. Класична філософія історії зловживала побудовою

концептуальних схем світової історії та пошуком її загальних законів, залишаючи поза увагою фактичне розмаїття унікальних історичних явищ та феноменів, історії різних епох і народів у їх самотності. Класична історіографія занадто зосереджена була на політичних аспектах (на це вплинули інституційно-політична «німецька» школа Л.фон Ранке та французька соціальна історія О. Т'єрі і Ж. Мішле [11, с. 216]).

Сучасне ж історичне пізнання набуває характеру постнекласичного його розуміння, оскільки характеризується новим співвідношенням його теоретичних форм (теології історії, філософії історії та історіографії), які більш адекватно досліджують предмет історії. Хоч у своєму пошуку цілісного погляду на світ Л. Стародубцева, наприклад, розглядає три основні способи пізнання світу – богословський, філософський та науковий. Але, розвиток цих трьох областей знання досягли, на її думку, катастрофічних масштабів: «використовуване сьогодні саме поняття «богослов'я», «філософія» і «наука» ми не можемо...забувати, що за кожним з них необхідний спектр далеко розгалужених одна від одної...шкіл і напрямків» [12, с. 193].

Яким же є сучасний вплив теології історії на теоретичне осягнення світу? По-перше, релігія виступає свідченням стабільності, особливо в періоди великих трансформацій; тому, теологічне тлумачення історичного процесу на основі норм, цінностей людського життя спонукає пошук його транс-історичного значення. Значення незалежного від політичної чи економічної кон'юнктури сучасності сенсу, не підвладному інтелектуальній моді. По-друге, сучасна теологія історії визнає рівне з нею право на існування філософії і наукової історіографії та орієнтується на встановлення з ними діалогічних відносин. «Плюралізм, діалогічність, толерантність до чужої точки зору – ось ті кити, на яких це мислення (сучасна теологія – І. М.) тримається» [13, с. 114].

Наукова історіографія теж переживає значні трансформації, зумовлені постнекласичною наукою та філософією. Вона намагається подолати односторонній сциєнтизм та виробити якісно нові методології і нове розуміння місця людини в історії, зміст історичного пізнання. Спостерігається відхід від перебільшеного інтересу до масових явищ, уваги до загального на шкоду специфічному. Це означає визнання плюралістичних цінностей, нове бачення людини (через призму ментальностей). Зацікавленість різноманітними культурно-антропологічними феноменами спонукає сучасну історіографію до вивчення історії сім'ї, нового сприйняття простору і часу тощо. Що ж стосується історичної регіоналістики як одного з напрямків наукової історіографії, то значного розвитку вона здобула завдяки своїм міждисциплінарним дослідженням. «Історична регіоналістика тісно стикається з такими народознавчими дисциплінами, як історична демографія, історична екологія, економічна історія, культурологія, соціолінгвістика» [10, с. 16]. Та ще більшого свого розвитку вона може здобути, повернувшись обличчям до філософії історії, що лише збагатить її методологічну базу і окреслить перспективи подальшого розвитку.

Постнекласична філософія історії орієнтує на визнання цінності розмаїття світу та пізнавальних перспектив, врахування особливостей ідентичності дослідника. Тому в ній не визнається самовпевненість тих, хто приписує історії «єдино правильний сенс» та претендує на «абсолютну істину». Постнекласичний підхід повертає філософії історії питання про якісну вагу історичних подій та фактів, занедбане з вини позитивістської історіографії. Постнекласична філософія історії орієнтує на визнання цінності розмаїття світу та пізнавальних перспектив, врахування особливостей ідентичності дослідника.

Таким чином, постнекласичне історичне пізнання характеризується плюралізмом методів та світоглядних настанов між основними теоретичними підходами. Теологія історії може віднаходити сенс і спрямування історії та теоретично обґрунтувати єдність «минуле-теперішнє-майбутнє» на основі норм та цінностей людського життя. Наукова історіографія забезпечує достовірність пізнання минулого шляхом науково-критичних досліджень (розшуку, збору, впорядкування та опублікування) документальної бази історії. Філософія історії формує категоріальний апарат та методологію історичного пізнання; синтезує результати розвідок наукової історіографії і світоглядні настанови теології історії в перспективі рівноправності всіх теоретичних підходів історичного пізнання для сучасності.

Список використаних джерел:

1. Гуревич А. Я. Двоякая ответственность историка / А. Я. Гуревич // Проблемы исторического познания. – М. : Наука, 1999. – С. 11–24.
2. Смоленский Н. И. Проблемы теоретического плюрализма / Н. И. Смоленский // Проблемы исторического познания. – М. : Наука, 1999. – С. 39–46.
3. Ракитов А. И. Историческое познание : Системно-гносеологический подход / А. И. Ракитов. – М. : Полииздат, 1982.
4. Колінгвуд Р. Дж. Ідея історії / Р. Дж. Колінгвуд / Пер. з англ. О. Мокровольський. – К. : Основи, 1996.
5. Бойченко І. В. Філософія історії : Підручник / І. В. Бойченко. – К. : «Знання», 2000.
6. Хюбнер К. Критика научного разума / К. Хюбнер. – М., 1994.
7. Кимелев Ю. А. Философия истории. Системно-исторический очерк / Ю. А. Кимелев // Философия истории : Антология. – М., 1995.
8. Элиаде М. Космос и история. Избранные работы / М. Элиаде. – М. : Прогресс, 1987.
9. Гегель Г. В. Ф. Философия истории // Гегель Г. В. Ф. Сочинения. – Т. VIII. – М., 1939.
10. Верменич Я. В. Історична регіоналістика в Україні / Я. В. Верменич // Укр. істор. журн. – 2001. – № 6. – С. 3–21.
11. Философия истории : Учебн. Пособие / Под ред. А. С. Панарина. – М. : Гардарики, 2001.

12. Стародубцева Л. Взгляд Липнея или мир сквозь линзы умозрений / Л. Стародубцева // Вторая навигация. Альманах. – Запорожье : Дикое поле, 2006. – № 6. – С. 193–194.

13. Маркова Л. А. Теология в эпоху постмодерна / Л. А. Маркова // Вопросы философии. – 1999. – № 2. С. 109–128.

*Ситник Олександр Іванович, кандидат політичних наук, доцент,
Луцький національний технічний університет*

КОНЦЕПЦІЯ ГРОМАДИ В ПОЛІТИЧНІЙ ФІЛОСОФІЇ М. ДРАГОМАНОВА

Територіальна реформа, механізм якої вже запущений в Україні, направлена на підвищення ролі місцевого самоврядування, основою якого виступає територіальна громада. Дане поняття, як у минулому, так і сьогодні не має чіткого визначення і здебільшого ототожнювалося з поняттям спільноти.

Чи не першим, хто розробив наукову концепцію громади, був М. Драгоманов. Будуючи свою політичну доктрину на широкій основі наукових узагальнень, М. Драгоманов оцінив і сприйняв досвід європейського державотворення в області філософської та соціологічної думки. Саме раціоналізм О. Конта та Г. Спенсера, окремі положення анархічного соціалізму Прудона були тією філософською основою, на якій будувався світогляд М. Драгоманова, його бачення сутності держави та її форми існування.

Місце і роль громади в М. Драгоманова тісно переплетені з ідеями конституціоналізму і федералізму. Особливість його конституціоналізму полягає в тому, що свободу особистості він розумів як необхідну умову життя суспільства. В цілому притримуючись теорії факторів соціологічного позитивізму, М. Драгоманов піднявся до розуміння особистості як вищої цінності і до трактовки конституціоналізму через інтерес особистості, суспільства, нації. Специфіка його поглядів на природно-правову державу у тому, що шлях до неї він вбачав у русі від громадянського суспільства, а не від закону. З його точки зору тільки суверенний народ є законним джерелом влади, тобто народ, в якого політична і правова свідомість піднімається до необхідності визнання і здійснення прав людини і громадянина, з одного боку і підкорення всіх державних органів собі – з іншого. Тобто державна влада ставилася в рамки, які визначало суспільство і для самого себе. Будучи прихильником парламентської держави, він передбачав обмеження центральної влади за рахунок розширення прав громадян і місцевого самоврядування.

М. Драгоманов намагався надати федералізму політичний характер, розглядаючи політичну свободу і федеративну державність через принцип децентралізації, принцип автономії земських одиниць. Він був одним із перших, хто чітко і категорично поставив питання про місцеве самоврядування.

Основою федеративної держави у М. Драгоманова виступала обласна автономія, місцева влада самоврядування, яке управляє всіма внутрішніми

справами у межах даної території. Разом із тим ця влада приймає участь у творенні загальної волі як частини всього союзу, всієї федерації і цією частиною своєї території і волі в загальній справі створює федеративну державу.

Говорячи про федерацію і децентралізацію, М. Драгоманов розглядав останню як мету. Такою метою для нього була спроба демократизації суспільства знизу догори, а децентралізація – засіб для досягнення цієї мети. Для нього федеративна республіка, яка базувалася б на принципі децентралізації, була б найдоцільнішою формою устрою в державах з великою територією. З його точки зору тільки місцеве самоврядування здатне подолати самоврядування бюрократичне.

М. Драгоманов одним із перших поставив питання про місцеве самоврядування, розуміючи його в тому значенні, яке надається даному поняттю в парламентській демократії, а саме – самостійність “місць” щодо “центру”.

Громада у М. Драгоманова є первинною ланкою організації суспільного життя. Він часто ототожнює поняття “громада” з “народом”, зазначаючи, що народ (велике товариство) має складатися з невеликих громад, об’єднаних на основі спільного інтересу і прагнення до колективного вирішення проблеми [1].

М. Драгоманов аргументовано зазначає, що територіальні громади будуть ефективними лише в тому випадку, якщо вони будуть об’єктивними, не будуть заангажованими, не матимуть зовнішнього впливу. Він говорить, що люди повинні об’єднуватися в невеликі спілки, товариства, громади, що мають бути вільними від будь-яких впливів, в іншому випадку “які-небудь громади будуть поневолені робити не те, що вони хочуть, і не там, де вони сидять” [1].

В теорії М. Драгоманова можна визначити основні позиції щодо ефективного функціонування територіальних громад:

- об’єднання населення в територіальні громади має відбуватися на основі спільного інтересу;
- громади повинні формуватися на основі дотримання прав людини і громадянина;
- громади повинні уникати зовнішнього впливу з боку владних органів;
- представники громад повинні орієнтуватися в умовах сучасних їм подій;
- відносини між громадами і владою мають регулюватися відповідним законом.

Дієвість громади, за теорією М. Драгоманова, визначається такими правилами:

- члени громади повинні володіти високою громадською свідомістю;
- члени громади повинні мати спільну мету;
- взаємовідносини між громадою і владою визначаються через дотримання положень відповідних законодавчих документів;
- успішність територіального розвитку визначається територіальною осілістю громадян;

- представники громади повинні користуватися певними науковими знаннями при вирішенні відповідних питань;
- діяльність громади має бути оцінена за результатами, а не за словами і закликами [2, с. 9-10].

Отже, в концепції М. Драгоманова інститут самоврядування – це не лише форма децентралізації держави, а й механізм суспільно-політичного ладу, за допомогою якого організація влади будується за принципом “знизу догори” і діє за схемою: громадянин – громада – волость – повіт – область – держава.

Список використаних джерел

1. Драгоманов М. Переднє слово до громади [Електронний ресурс] / М. Драгоманов. – Режим доступу : <http://litopys.org.ua/drag/drag11.htm>.
2. Євтушенко О. Н. Теорія громади в політичній концепції М. Драгоманова / О. Н. Євтушенко, Т. В. Лушагіна // Гілея. Наук. Вісник : зб. наук. праць. – Вип. 20. – 2009. – С. 347–354.

*Каріх Ігор Володимирович, директор науково-консультаційного центру
правових досліджень Сумського державного університету*

ГЛОБАЛЬНІ ЧИННИКИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: ГУМАНІТАРНИЙ ВИМІР

Дослідники процесів формування та реалізації пріоритетів гуманітарної політики звертають увагу на цілу низку чинників, які необхідно враховувати при визначенні конкретних цілей і засобів такої політики.

Серед них можна виділити чинники, що характеризують внутрішній стан і можливості того суспільного організму, в межах якого дана гуманітарна політика пропонується. Зокрема, йдеться про тип політичної культури даної спільноти, її традиційні цінності та історичні традиції, рівень залучення різних суспільних верств до вироблення і підтримки державних рішень у гуманітарній сфері, а також об'єктивні показники – етнічний та демографічний склад, релігійність, рівень освіти, міра урбанізованості, наявність матеріальних ресурсів, що можуть бути спрямовані на гуманітарні потреби.

Іншу групу чинників складають зовнішні обставини, в яких гуманітарна політика конкретної держави реалізується. В даному контексті можна говорити загалом про історичний, світоглядний і цивілізаційний контекст, що визначає спрямування гуманітарної політики і її основне ціннісне наповнення. Суттєве значення має і конкретна міжнародна ситуація, взаємини з сусідніми країнами, ставлення до держави з боку світового співтовариства та її міжнародний імідж.

У сучасному світі ці чинники однаковою мірою визначають політичні, соціальні, культурні процеси на глобальному, національному та регіональному рівнях суспільної організації.

Очевидно, що зовнішні і внутрішні фактори між собою пов'язані. Цей зв'язок полягає, головним чином, у тому, що основні тенденції внутрішнього

життя спільноти обумовлені більш загальними тенденціями і закономірностями, що мають цивілізаційну природу. У свою чергу, внутрішні особливості національного життя, його політичні, соціальні, гуманітарні аспекти є визначальними щодо позиціонування країни в існуючій міжнародній системі координат, детермінують характер і спрямованість зовнішніх контактів, роль країни в інтеграційних процесах, міжнародний імідж, престиж країни, її культурне обличчя та авторитет у міжнародних справах.

Отже, почнемо розгляд чинників національної гуманітарної політики із загальних цивілізаційних тенденцій, серед яких численні дослідники виділяють в якості ключових два взаємопов'язаних процеси – глобалізація суспільного життя та його інформатизація (що концептуально відображено в поняттях інформаційного суспільства, інформаційної та постіндустріальної доби тощо).

Феномен глобалізації є одним з найбільш обговорюваних і досліджуваних у сучасній гуманітарній і суспільствознавчій науці. Величезна бібліографія цього питання не може бути представлена простим переліком імен і праць. Вкажемо лише на найбільш резонансні публікації вітчизняних авторів, присвячені філософським, культурологічним та політологічним проблемам осмислення явища глобалізації [9; 10; 13].

Говорячи про феномен глобалізації, автори масштабного підсумкового міждисциплінарного дослідження, підготовленого на межі XX і XXI сторіч у Кембриджському університеті (Великобританія), поділяють існуючі у світовій науковій думці підходи до цього явища на три категорії: погляди гіперглобалістів, скептиків і трансформаціоністів [2, с. 24].

Перша позиція відображає уявлення про глобалізацію як про нову добу в історії людства, що має свої унікальні соціокультурні та політичні характеристики, але обумовлена передовсім дією економічних чинників – а саме, становлення глобального ринку товарів, послуг, робочої сили і капіталів. Загальною для гіперглобалістських теорій тезою є зменшення ролі держави і національного суверенітету та їхнього підпорядкування інтересам економічної доцільності та потребам впливових суб'єктів економічного життя.

Поява світового медійного простору, поширення культурних індустрій, заснованих на ідеї прогресуючого споживання, призводить, на думку гіперглобалістів, до незворотних змін у сфері суспільних цінностей, культурних практик та ідентичностей. А це – основні сфери, регулюванням яких, поруч із соціальним захистом, займається гуманітарна політика держави.

До того ж, глобальні системи управління, засновані на інструментах економічного регулювання, заміщують собою самого суб'єкта гуманітарної політики традиційного зразка – національну державу. Як альтернативу національному суверенітету та пов'язаним із ним атрибутам суспільної свідомості (національній свідомості, історичній пам'яті, культурній традиції) протиставляється феномен «глобального громадянського суспільства» [92, с.26 - 27].

Тезу про кардинальність і незворотність процесів глобалізації не поділяють прихильники т.зв. скептичного підходу [3]. Вони вважають, що

«глобалізація» є скоріше міфом сучасності, який далеко не повною мірою відображає складність процесів, що відбуваються у світовому економічному, культурному та політичному просторі. Визнаючи існування глобального ринку, скептики відзначають, що міра його інтегрованості є нижчою за ту, що була досягнута наприкінці XIX ст. Відповідно, національні держави й уряди лишаються ключовими акторами економічних відносин, оскільки саме вони є основними їх законодавцями та основними суб'єктами прийняття рішень щодо характеру глобальних економічних процесів.

Третій підхід, означений в науковій літературі як трансформаціоністський, наголошує на безпрецедентному характері змін, які відбуваються в світовій економіці, політичному устрої держав і культурному житті за сучасних умов. Особливістю цього переходу до нової форми суспільної організації людства в цілому і кожної спільноти зокрема, є стирання чіткого розмежування між «внутрішньою» і «зовнішньою» сферами життя суспільства та, зокрема, між змістом внутрішньої і зовнішньої політики.

Можливості суверенного управління національними справами, з точки зору цього підходу, залишаються доволі значними, однак сама «територія» управлінської діяльності розмежована на сфери компетентності між національними, міжнародними, регіональними, місцевими органами та інститутами.

Осмислення нової якості суспільних зв'язків та практик відбувається в межах концептів постіндустріального та інформаційного суспільства. Відповідні підходи представлені у відомих працях Е. Тоффлера, Д. Белла, Й. Масуди, М. МакЛюена, М. Кастельса та ін.

Основними ознаками цієї нової якості більшість дослідників вважають: 1) різке зростання обсягів інформації, якими людство оперує при вирішенні поточних проблем; 2) різке зростання інтенсивності комунікацій і трансакцій, що використовуються з економічною, культурною та політичною метою; 3) різке зростання частки нематеріальних інформаційно-інтелектуальних складових у собівартості окремого продукту та в структурі суспільного виробництва загалом. Дані зміни стали наслідком стрімкого розвитку технологій передачі, зберігання та обробки інформації, що почався з використання електричної енергії і відповідних засобів зв'язку, та особливо прискорився з переходом до телекомунікаційних і комп'ютерних технологій.

Суттєво змінюють нові інформаційно-комунікаційні реалії, зокрема, постановку і вирішення традиційних завдань гуманітарної політики – підтримання спільної ідентичності громадян, сприяння розвитку національної культури тощо.

Очевидно, що деякі сподівання теоретиків інформаційного суспільства та постіндустріальної доби на радикальні зміни в соціальній організації не справджуються. Та це не означає, що можна ігнорувати суттєві трансформації суспільної свідомості й відносин між людьми й інститутами, які стали результатом поширення нових інформаційно-комунікаційних засобів.

Утвердження нових форм соціальної інтеграції та криза традиційних цінностей ускладнюють вирішення завдань гуманітарної політики національною державою та відкриває при цьому можливість вирішального впливу на свідомість громадян і їх соціальний статус з боку альтернативних суб'єктів – міжнародних інституцій і транснаціональних корпорацій, мережевих спільнот, носіїв локальних та регіональних ідентичностей тощо. На зміну потужним процесам соціальної інтеграції та уніфікації, що були характерними для періоду Модерну (індустріальної доби), приходять відцентрові тенденції, які формують багатокладне, строкате, плюралістичне в сенсі цінностей, норм та ідентичностей суспільство [6; 14].

Спільним у розглянутих вище підходах є визнання того, що нинішні зміни у фінансово-економічній сфері, а також розвиток комунікацій і технологій створюють принципово нові умови для реалізації традиційних завдань гуманітарної політики. Перш за все, це пов'язано з новими викликами і загрозами, які постають перед людством у цілому та окремими спільнотами. Якщо раніше основними загрозами людяності вважалися війни, бідність, ідеологічна та релігійна нетерпимість, то нині все більшу увагу привертають загрози екологічного і техногенного характеру, дегуманізуючий вплив масової культури, тероризм, кіберзлочинність. Вразливість сучасного суспільства, вважає іспанський філософ М.Кастельс, зростає пропорційно до його технологічної «озброєності» [5, с.510].

Водночас відбувається трансформація і засобів та методів гуманітарного впливу основних суб'єктів політики. Залишаються в минулому уніфікуючі практики соціалізації за допомогою освіти, єдиного культурного стандарту, апеляції до громадської думки через загальнонаціональні ЗМІ, зменшується роль законодавчих гарантій соціального захисту і підтримання безпеки довкілля. Натомість розвиваються мережеві спільноти і комунікації, реалізовується принцип культурного розмаїття, набувають зростаючої ваги корпоративні та громадські форми самоорганізації.

Соціальна тканина і культурний простір стають дедалі більш фрагментованими і все менше залежними від нормативного втручання держави. Вирішальним чинником реалізації того чи іншого культурного (у тому числі, ідеологічного) тренду стає його ресурсне та інформаційне забезпечення.

Однак в умовах глобалізації та посилення тиску єдиних стандартів життя і культурних стереотипів, що відтворюються глобальними медіа (кіно, естрада, телебачення, соціальні мережі та ін.), урядове регулювання суттєво утруднюється, оскільки держава не може ефективно контролювати канали надходження інформації та спілкування своїх громадян. Разом із зниженням державного контролю втрачаються також інші механізми соціальної інтеграції – звичаї, традиції, норми і цінності певних спільнот, що підтримуються самими громадянами та культурними елітами. [14]

Традиційні ідентичності чинять спротив уніфікуючому впливу глобалізації, що призводить до “загострення протистояння між локальним і

глобальним, яке, зрештою, сприяє до появи локалістських, оборонних за своєю спрямованістю політичних стратегій”. [14, с. 71]

Дослідники даного явища запропонували спеціальний термін глокалізації, яким окреслюється взаємне підсилення тенденцій до посилення глобалізаційного тиску культурної уніфікації та адекватного йому посилення прагнення культурної локалізації. Відповідно до дії цих протилежних імпульсів формується нова культурна реальність, що відрізняється як від уявлень про єдину глобальну уніфіковану культуру, так і від традиційного “острівного” підходу, згідно з яким окремі національні культури є цілком автономними і самодостатніми. В умовах одночасного посилення взаємодії і самовизначення культурних локальностей виникає специфічна мережа культурного обміну, в якій відтворюються не лише успадковані культурні відмінності, але й стимулюється поява чи “винахід” нових [8, с.55].

Додатковим стимулом для культурного ізоляціонізму та його ідеологічного обґрунтування є також соціально-економічні відмінності між способом життя в різних регіонах глобалізованого “суспільства споживання”. Саме такою реакцією на очевидний розрив у рівні життя між окремими країнами і суспільствами схильні пояснювати сплеск націоналізмів та радикальних ідеологій деякі дослідники [3, с.232].

Більш зважений підхід до явища локалізації та пов’язаних із ним культурних і політичних тенденцій пропонує французький соціолог Е.Тодд. На його думку, в суспільствах, що переживають етап світоглядних та пов’язаних з ними інституційних трансформацій, закономірно виникає “істерія навколо антропологічних цінностей”. Кризовий чи, за термінологією П.Штомпки, травматичний період переходу від однієї системи цінностей до іншої “викликає зворотню реакцію – утвердження в ідеологічній формі традиційних цінностей” [11, с.64].

Модернізація, що супроводжує глобальні інтеграційні процеси, з часом пом’якшує категоричність фундаменталістських вимог і гасел та призводить до включення елементів традиційних цінностей і норм в контекст індивідуалістичної культури й соціальної організації капіталізму.

Список використаних джерел

1. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Даниэл Белл – М.: Academia, 1999. – 787с.
2. Гелд Д. Глобальні трансформації. Політика, економіка, культура / Д. Гелд, Е. МакГрю, Д. Голдблатт, Дж. Перратон / Пер.з англ. Передне слово Ю. Павленка. – К.: Фенікс, 2003. – 584с.
3. Герст П. Сумніви в глобалізації / П. Герст, Г. Томсон / Пер.з англ. – К.: К.І.С., 2002. – с.232.
4. Иноземцев В. Расколота цивилизация / Владислав Иноземцев. – М., 1999. – с.138.
5. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество, культура / Мануэль Кастельс. – М., 2000.

6. Мінаков М. Суспільство недовіри та неоліберальна альтернатива / Михайло Мінаков // Критика. – 2004. – липень-серпень. – ч.81-82. – с.6-8.
7. Равен Дж. Компетентность в современном обществе: выявление, развитие и реализация / Дж. Равен / Пер. с англ. – М.: Когито-Центр, 2002. – 396 с.
8. Робертсон Р. Глокалізація: часопростір і гомогенність-гетерогенність / Р. Робертсон / Пер.з англ. // Глобальні модерності / За ред. М.Фезерстоуна, С.Леша та Р.Робертсона. – К.: Ніка-центр, 2008. – 218 с.
9. Співак В.М. Політико-правовий та соціокультурний виміри глобалізації: Монографія / В.М. Співак. – К.: Логос, 2011. – 416 с.
10. Суліма Є.М. Глобальний соціальний порядок постіндустріалізму / Є.М. Суліма – К.: Генеза, 2004. – 334с.
11. Тодд Э. После империи. Рах Americana – начало конца / Эмманюэль Тодд / Пер.с франц. – М.: Международные отношения, 2004. – 248 с.
12. Тоффлер Э. Проблемы власти на пороге XXI столетия / Элвин Тоффлер // Свободная мысль. – 1992. – №2. – с.114-121.
13. Удовик С.Л. Глобализация: семиотические подходы / С.Л. Удовик. – М.: Рефл-бук, К.: Ваклер, 2002. – 480с.
14. Фадеєв В. Соціокультурні тренди та українські перспективи / Володимир Фадеєв. – К.: Стилос, 2009. – 194 с.

Швець Євгенія Володимирівна

аспірант кафедри інформаційних технологій в архітектурі

Київського національного університету будівництва і архітектури

ОСОБЛИВОСТІ ПОХОДЖЕННЯ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНУ “ЦИВІЛІЗАЦІЯ”

Поняття “цивілізація” поступово увійшло у науковий обіг у зв'язку із виникненням необхідності у поясненні загальних принципів функціонування суспільства та середовища його існування. Того суспільства, яке поступово переставало розглядатися як “град божий” чи “град земний”, і відтепер повинно було співвідноситися з присутністю людини у цьому світі та її діяльністю.

Поняття “цивілізація” походить від латинського слова *civilis*, яке має відношення до якостей громадянина як міського жителя. Вважається що сучасне значення терміну було введено в обіг французьким і англійським Просвітництвом. На думку французького історика Л. Февра, відтворити історію французького слова “цивілізація” на справі означає “реконструювати етапи глибокої революції, яку зробила і через яку пройшла французька думка від другої половини XVIII ст. і по наш час” [1].

Слово “*civiliser*” - “цивілізувати” та “*civilite*” - “цивільність” чи “*civil*” - “цивільний” мали розповсюдження у суспільній думці Франції як вираження норм благопристойності, вихованості та освіченості, які формувалися під впливом придворних звичаїв прийнятих в аристократичному колі [9].

У своїй роботі “Цивілізація - універсалії та самобутність” видатний вчений Б. С. Єрасов виділив такі варіанти вживання терміну “цивілізація” [9]:

1. Цивілізація як *суспільство*, тобто воно поєднує в собі усі компоненти, необхідні для існування суспільства, включаючи культуру як суму людських досягнень (матеріальні та духовні компоненти).

2. Натуралістичне розуміння цивілізації як *суспільства, що визначається взаємодією з навколишньою природою на основі типу господарства чи продукту виробництва* (бронзова, кочова, техногенна і т.п. “цивілізації”).

3. Цивілізація як *суспільство, засноване на поділі праці*, визване уявленням про ускладнення соціального життя (перехід до диференційованих видів діяльності, розвитку спеціалізації та кваліфікованої праці).

4. Цивілізація як *міське суспільство*. Цивілізація має складну якість, що відрізняє місто від навколишнього середовища та нецивілізованих суспільств.

5. Цивілізація як *добре організоване, технічно розвинуте та гуманістично організоване суспільство, яке забезпечує основні права особистості*.

6. Цивілізація у значенні *матеріального життя та матеріальної сторони людської діяльності*.

7. Цивілізація не тільки як сфера матеріальної діяльності, але як *стан суспільства, протиставлене культурі*.

8. Цивілізація як *якісна специфіка* кожного з великомасштабних суспільств, зафіксованих у світовій історії чи досі існуючих, з притаманній їм своєрідністю соціального та духовного життя, базовими цінностями та принципами устрою життя, тобто *самобутністю*.

9. Цивілізація як *соціокультурна спільність, сформована на основі універсальних, тобто сферлокальних цінностей*.

На сьогоднішній день найвідоміша організація, що займається міждисциплінарним вивченням цивілізацій та рекрутує своїх учасників з самих різних гуманітарних та суспільних наук - це Міжнародне товариство з порівняльного вивчення цивілізацій (International Society for the Comparative Study of Civilizations — ISCSC), яке було створене у 1961 р. в Австрії. Засновниками та першими ідеологами цього товариства були відомі історики О. Андерле та Р. Кулборн. Першим президентом ISCSC став видатний соціолог — П. Сорокін. Незважаючи на різноманіття у трактуваннях поняття “цивілізація” в працях діячів та учасників ISCSC, вони базують свою концептуальну діяльність на роботах авторитетних діячів минулого.

У табл. 1 вказані трактування терміну «цивілізація» основними базовими авторами, праці яких увійшли у західні гуманітарні та суспільні науки.

Таблиця 1

Автори	Визначення поняття «цивілізація»
Н. Данілевський	Позначення окремих культурно-історичних типів, народи яких внесли позитивний внесок в історію [2].
О. Шпенглер	Це остання стадія існування «великих культур» [7].
А. Тойнбі	Умосяжні поля історичного дослідження [5].

А. Кребер	В основі будь-якої цивілізації є стиль [11].
П. Сорокін президент ISCSC у 1961 - 1964 рр.	Структуровані культурні системи, суперсистеми [4].
Ф. Бродель	Цілісна історична система, що утворюється з сукупної взаємодії економічної, соціальної, політичної та культурно-психологічної підсистем; культурно-історична зона, що пов'язана насамперед з географією і демографією (матеріальної діяльності людей) [8].
С. Хантінгтон	Найвища культурна спільність людей і найширший рівень культурної ідентифікації, яка визначається як загальними об'єктивними елементами (мова, історія, релігія, звичаї, соціальні інститути, самоідентифікація людей [6].
К. Куїглі	Виробник урбаністичного суспільства з інструментами експансії [11].
Р. Кулборн	Ментальна характеристика, основою якої є почуття, думки, релігійні переконання [11].
Ф. Бегбі	Культури міст, більшість мешканців яких не залучені до виробництва їжі [11].
К. Доусон	Суперкультури, які прагнуть до розширення сфери соціальної комунікації шляхом поглинання менш сильних культур та об'єднання їх у загальну мультикультурну ойкумену [11].

У табл. 2 представлені визначення поняття «цивілізація» групою авторів, які створили дефініції цього поняття та взаємодіяли з ISCSC у 70-90 рр. ХХ ст.

Таблиця 2

Автори	Визначення поняття «цивілізація»
В.Каволіс, президент ISCSC з 1977 по 1983 роки	Поєднання великих соціальних інститутів і символічних структур, які в результаті тривалого історичного розвитку з'єдналися один з одним як компоненти цілісного утворення [11].
Р.Уескотт, президент ISCSC з 1992 по 1995 роки	Ієрархічно організована Всесвітня цивілізація ,в якій виділяються 5 рівнів (на прикладі Флоренції): глобальний (всесвітня цивілізація), континентальний (західна), національний (італійська), провінційний (тосканська), локальний (флорентійська) [11].
Е. Босуорт	Культурна інфраструктура інформації та знання, яка обслуговує виживання і безперервність культури. Ця інфраструктура, досягнувши критичного рівня складності, стає автономною стосовно цивілізації міст, народів, і імперій, які входять в її склад [11].
Дж. Хорд	Культурне утворення, ядро, визначальний початок якого становить система формального знання, якій властивий

	значний рівень загальності. Ядро системи формального знання становлять незмінні елементи, які Хорд називає Заповітом (набір вихідних положень, що не підлягають сумніву і спростуванню) [11].
--	---

У табл.3 представлені визначення поняття «цивілізація» групою авторів, які на сьогодні займають лідируючі позиції в ISCSC.

Таблиця 3

Автори	Визначення поняття «цивілізація»
МакГафі	Це спільнота, яка досягла певного рівня культури, природа якого визначається залежністю між технологією комунікації і конституюючим цивілізацію інститутом [11].
Л.Д. Шнайдер <i>президент ISCSC з 2004 по 2007 роки</i>	Спільноти, що знаходяться в постійному процесі збереження власної цілісності та цілісності єдиних поведінкових зразків від внутрішньої дезінтеграції та зовнішніх викликів, і адаптуючі власні структури до мінливих історичних обставин [11].
Ш. Іто <i>президент ISCSC з 1995 по 1998 роки</i>	Складне ціле, що включає знання, віру, мистецтво, закон, звичаї, і будь-які інші звичаї і звички, придбані людиною як членом суспільства. Цивілізації не розвивалися ізольовано, але піддавалися як єдине ціле декільком великим трансформаціям, причому не місцевим, а глобальним [11].
М. Мелко <i>президент ISCSC з 1983 по 1986 роки</i>	Це великі спільноти, що володіють певним ступенем автономії і внутрішньої інтеграції, економікою, релігією, стратифікацією, військової інфраструктурою, наявністю міст і центрального уряду, писемності або якого-небудь іншого методу ведення довгострокового обліку [11].
Д. Улкінсон	Це міста-держави або урбаністичні держави, тісно пов'язані у військово-політичну мережу і які не є частиною чого-небудь більшого, ніж така мережа, виходить з того, що наріжним каменем цивілізаційної теорії є поняття Центральної цивілізації [11].
А.Тарговські <i>президент ISCSC з 2007 по 2013 роки</i>	Це велике співтовариство, що живе в автономній реальності з нечіткими, розмитими межами. Воно спеціалізується на певних видах виробництва і відрізняється від інших цивілізацій власною культурною системою, що формується в комплексі міської, сільськогосподарської, промислової та інформаційної інфраструктури завдяки комунікації, релігії, багатства і влади. Цивілізація розвивається у циклі виникнення, зростання, стагнації та занепаду [11]

На думку А. Тарговські, людська цивілізація почала розвиватися близько 6000 рр. тому (Рис 1), та була відмічена появою організованих людських суб'єктів, таких як племена або клани. Ці ранні інфо-матеріальні структури, або цивілізації, були створені людством як засіб впоратися з собою, природою та їх концепцією божественного. Протягом наступних шести тисячоліть людство

створило близько 27 цивілізацій [5]; на початку 21 ст. можна виділити 8 добре організованих цивілізацій [6]. Емпірична модель включає (за тривалістю) Китайську (3500), Індуїстську (2600), Буддійську (1400), Японську (1350), Західну (1200), Ісламську (1400), Східну (950) і Африканську (150) цивілізації.

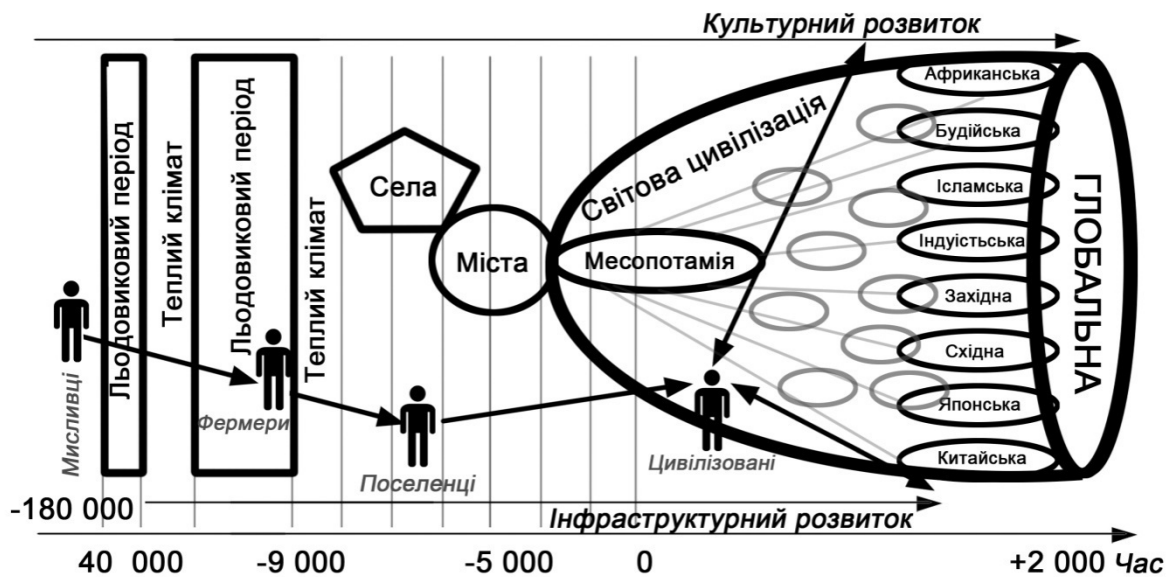


Рис.1 Виникнення цивілізації (схема не в масштабі) (за А. Тарговські)

Цивілізація не є монолітним цілим, але складається з багатьох втілених культур і субкультур. 27 зареєстровані цивілізації склалися з близько 76 культур і, можливо, 100-120 субкультур [11].

Як ми бачимо існує великий діапазон значень слова «цивілізація» та концепцій пов'язаних з цим терміном, що відрізняються досить великою невизначеністю та розмитістю.

Поняття «цивілізації» поступово отримало у науці своє змістовне вираження за допомогою виявлення його співвідношення з іншими поняттями - суспільством, державою та культурою. Однак в рамках цієї масштабної концепції кожний компонент отримав свій історичний вимір, який розгортався у загальній динаміці розвитку цивілізації.

Аналіз змісту терміну «цивілізація» показує, що в рамках підходів Міжнародного товариства з порівняльного вивчення цивілізацій здійснюється подальший розвиток методологічних основ, які заклали О. Шпенглер, А. Тойнбі, П. Сорокін, С. Хантінгтон, Ф. Бродель, К. Куїнглі та інші дослідники минулого. В рамках цього товариства простежується стійке прагнення до інтеграції моделей цивілізаційного розвитку. Найбільш вдалою спробою дати інтегроване бачення визначення цивілізації, на думку автора, була спроба А. Тарговські.

Список використаних джерел

1. Февр Л. Цивилизация: эволюция слова и группы идей / Февр Л. Бои за историю. М., 1991. С. 239.
2. Данилевский Н. Я. Россия и Европа. / Данилевский Н. Я.– М.: Институт русской цивилизации, 2008. —816 с.

3. Кондаков И.В. Цивилизационная идентичность в переходную эпоху: культурологический, социологический и искусствоведческий аспекты / Кондаков И.В., Соколов К.Б., Хренов Н.А. – М.: Прогресс-Традиция, 2011. – 1024 с.
4. Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество / Сорокин П. А. — М.: Политиздат, 1992. 543 с.
5. Тойнби А. Дж. Цивилизация перед судом истории. Мир и Запад/ Арнольд Дж. Тойнби. - М.: АСТ: Астрель; Владимир: ВКТ, 2011. - 318с.
6. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон М.: АСТ, 2003. - 603 с.
7. Шпенглер О. Закат Европы. Очерк морфологии мировой истории. Т.1. Образ и действительность [пер. с нем. Н.Ф. Гарелин] / Шпенглер О. — М.: ”Попурри”, 2009. - 656 с.
8. Бродель Ф. Грамматика цивилизаций/ Бродель Ф. .- М.: Весь мир, 2008. - 549 с.
9. Ерасов Б.С. Цивилизации: Универсалии и самобытность/ Ерасов Б. С. - М.: Наука, 2002. - 524 с.
10. Дорогенский А. В. Об особенностях определения и классификации цивилизаций в современной западной цивилизициологии./ Дорогенский А. В. //http://ojs.polessu.by/index.php/BPSBS1/article/view/159
11. Targowski A. Towards a Composite Definition and Classification of Civilization/ Targowski A. //Comparative Civilizations Review, - 2009. – No.60. – С. 79-98.

СВІТОВИЙ ДОСВІД РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Andrzej Malkiewicz, profesor
Instytut Politologii Uniwersytetu Zielonogórskiego
Bogdan Ślusarz, profesor,
Katedra Prawa Administracyjnego i Finansowego Uniwersytetu
Zielonogórskiego*

POCZĄTKI SAMORZĄDU LOKALNEGO W POLSCE W 1990 R.

Budowanie samorządów lokalnych to ważny aspekt przebudowy państw wychodzących z systemu komunistycznego. Podkreślił to mocno brytyjski socjolog, badacz transformacji Ralf Dahrendorf: „Kluczowe pytanie brzmi, jak wypełnić lukę między państwem i narodem [...] – działalnością, która dzięki swej autonomii stworzy społeczne źródła władzy. Dopóki się tego nie osiągnie, konstytucja wolności i nawet gospodarka rynkowa, społeczna czy jakakolwiek inna pozostaną zawieszona w próżni”¹. Tę funkcję pośredniczącą mogły pełnić rozmaite organizacje społeczne, partie polityczne, a zwłaszcza samorząd lokalny.

Administracja lokalna w Polsce była wielokrotnie przebudowywana. Od czasu reformy zrealizowanej w 1975 r. najniższym jej poziomem były gminy wiejskie (było ich 2343) i miasta (814) – wchodzące w skład 49 województw.

Nominalnie władzę lokalną sprawowały odpowiednio gminne, miejskie i wojewódzkie rady narodowe, które z kolei powoływały organy władzy administracyjnej – urzędy gminne, miejskie i wojewódzkie. Realnie władze gminne miały niewielki zakres samodzielności. Ograniczała ją formalnie podległość w stosunku do władz wojewódzkich, a nieformalnie – lecz najbardziej – zależność od rządzącej partii. W praktyce najpierw we wszystkich ważniejszych sprawach decydowały komitety partii, a dopiero potem organy lokalne podejmowały uchwały, bądź decyzje, zgodne z tą wcześniej wyrażoną wolą. Na administrację lokalną spadała odpowiedzialność za realizowanie postanowień². Tylko w nielicznych, drobnych kwestiach mogły decydować samodzielnie. Było to sprzeczne nawet z prawem obowiązującym w tym okresie, ale taka była rzeczywistość. Skład narodowych formalnie pochodził z wyborów powszechnych, w rzeczywistości był określany przez władze partii komunistycznej.

Drobne reformy zapoczątkowano w Polsce już w 1983 r. ustawą o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, która wprowadziła samorządowe zebrania wiejskie, rady osiedlowe i dzielnicowe³. Ich kompetencje były bardzo skromne,

¹ R. Dahrendorf, *Rozważania nad rewolucją w Europie*, Warszawa 1991 (*Reflections on the Revolution in Europe. In a letter intended to have been sent to a gentleman in Warsaw*, New York 1990), s. 91.

² J. P. Georgica, *Polska lokalna we władzy PZPR*, Warszawa 1991; M.S. Szczepański, „*Miasto socjalistyczne*” i świat społeczny jego mieszkańców, Warszawa 1991.

³ Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, „*Dziennik Ustaw*” (dalej: Dz.U.) 1983 nr 41, poz. 185.

głównie opiniodawcze, ale w każdym razie uczyniono skromny krok w kierunku samorządności. Następny, też niewielki, nastąpił w 1988 r., przyznano gminom prawo dysponowania mieniem i prowadzenia działalności gospodarczej oraz ograniczono nieco podległość organom wyższego szczebla. Były to jednak modyfikacje kosmetyczne, istota systemu pozostała bez zmiany.

Przebudowa państwa rozpoczęła się w Polsce wiosną 1989 r. Reformatorzy koncentrowali się początkowo na problemach i sprawach ważnych w makroskali. Upadek rządów komunistycznych zrodził potrzebę przeprowadzenia reform systemowych – politycznych, gospodarczych i społecznych, zwłaszcza przebudowy parlamentu i rządu. Zagadnienia społeczności lokalnych, choć często o nich mówiono, z konieczności ustępowały pierwszeństwa wydarzeniom w centralnych instytucjach państwa.

Mimo to, już w drugiej połowie 1989 r. sytuacja gmin i miast uległa w Polsce istotnej zmianie, bowiem komitety partyjne przestały narzucać im swą wolę, a na początku 1990 r. przestały istnieć (partię komunistyczną rozwiązano 29 stycznia 1990 r.). Pozostali jeszcze we władzach lokalnych ludzie, którzy nie umieli działać samodzielnie i przede wszystkim pozostały zasady prawa, dające gminom i miastom bardzo skromne uprawnienia. Obie kwestie uległy zmianie wiosną 1990 r., czyli po roku reformowania. W dyskusjach toczonych w tym okresie podnoszono zwłaszcza potrzebę nawiązania do bogatych tradycji samorządu istniejącego w Polsce w przeszłości oraz doświadczeń innych państw demokratycznych. Przez cały czas, od 1989 r. do początków XXI w. toczyły się w Polsce burzliwe debaty na temat pożądanego kształtu i sposobów przekształceń samorządu lokalnego, a decyzje polityczne były ich wynikiem⁴.

Regulacje dotyczące samorządności lokalnej znalazły się w ustawach konstytucyjnych. Już w nowelizacji z 29 grudnia 1989 r., która m.in. zmieniała nazwę państwa na Rzeczpospolita Polska, zagwarantowano „udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu”⁵. W nowelizacji z 8 marca 1990 r. poświęcono samorządowi cały, odrębny rozdział⁶. *Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym* – nazywana nieformalnie „Małą Konstytucją” uporządkowała te regulacje⁷. W obecnie obowiązującej *Konstytucji* z 2 kwietnia 1997 r. samorządom terytorialnym poświęcono rozdział

⁴ Ich najbardziej wnikliwe omówienie: R. Herbut, *Przesłanki procesu reformowania administracji publicznej*, w: A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja publiczna w procesie przemian*, Wrocław 2002.

⁵ *Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Dz.U. 1989 Nr 75, poz. 444.

⁶ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 94.

⁷ *Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*, Dz.U. 1992 r. Nr 84, poz. 426; R. Jastrzębski, M. Zubik (red.), *Małe Konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919-1947-1992*, Warszawa 2014.

VII⁸. Wskazano w nim, że organy samorządu wykonują zadania niezastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Gminę wymieniono jako podstawową wspólnotę samorządową. Jej działalność określają trzy zasady: pomocniczości (subsydiarności), samodzielności i domniemania właściwości. Oznaczają one łącznie, że gmina powinna zajmować się wszelkimi sprawami niezastrzeżonymi dla wyższych władz, a te z kolei zobowiązane są przekazywać gminom wszelkie kwestie, które nie wymagają dla załatwienia aktywności wyższego szczebla. Ponadto, od 1 marca 1994 r. obowiązuje w Polsce *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego* (Європейська хартія місцевого самоврядування), przyjęta przez Parlament Europejski w 1985 r.⁹ – przyjmowane w Polsce przepisy były zgodne z jej postanowieniami.

Działalność organów samorządu Sejm uregulował po krótkiej ale intensywnej pracy 8 marca 1990 r. Przyjęto ustawę o samorządzie terytorialnym, która w istocie dotyczyła wyłącznie samorządu gminnego¹⁰. Razem z nią przyjęto ordynację wyborczą do rad gmin¹¹. Gminy obdarzono samorządnością, gminami stały się od tego czasu także miasta. Nie dokonano natomiast ani zmian w podziale terytorialnym kraju, ani nie zreformowano w pełni zasad działania szczebla wojewódzkiego. W kilka dni później, 22 marca, przyjęto dwie ważne ustawy z tego zakresu – o pracownikach samorządowych¹² oraz o terenowych organach administracji rządowej, dotyczącą przede wszystkim szczebla wojewódzkiego¹³. 10 maja ustawę określającą zasady przejmowania zadań i majątku likwidowanych rad narodowych przez gminy¹⁴, 17 maja przyjęto ustawę o podziale zadań i kompetencji między organy rządowe i samorządowe¹⁵, a 18 maja osobną ustawę o samorządzie Warszawy¹⁶.

Początkowo nie rozdzielono w pełni kompetencji samorządu oraz administracji państwowej, dopiero w ciągu kilku następnych lat doprecyzowano przepisy, proces ten został sfinalizowany w 1999 r. Okazało się też, że reforma, umożliwiając rozwój

⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483.

⁹ *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.*, Dz. U. 1994 Nr 124, poz. 607. W 2006 r. zmieniono jej nazwę na *Europejska Karta Samorządu Lokalnego*. W Ukrainie obowiązuje od 15 lipca 1997 r. – *Закон України Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування*, „Відомості Верховної Ради України”, 1997, N 38, ст. 249.

¹⁰ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, Dz.U. Nr 16, poz. 95. W wyniku nowelizacji (Dz.U. 1998 Nr 162 poz. 1126) oprócz innych zmian zmodyfikowano też tytuł ustawy: „o samorządzie gminnym”. Była nowelizowana do 2015 r. 63 razy!

¹¹ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin*, Dz.U. 1990 nr 16, poz. 96.

¹² *Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych*, Dz.U. 1990 nr 21, poz. 124.

¹³ *Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej*, Dz.U. 1990, nr 21, poz. 123.

¹⁴ *Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych*, Dz.U. 1990 nr 32, poz. 191.

¹⁵ *Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej*, Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198.

¹⁶ *Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. 1990 nr 34, poz. 200. Była nowelizowana 13 razy.

samorządności i demokracji lokalnej, jednocześnie obarczyła samorządy zbyt dużym ciężarem finansowym, tego problemu nie rozwiązano do dziś. Niemniej, na lokalnym poziomie zmiany dokonane w 1990 r. miały charakter niemal rewolucyjny. Gminy stały się samorządne, uzyskały osobowość prawną, wyodrębnione kompetencje, majątek, własne źródła dochodów i niezależność w rekrutowaniu kadr. Ich władze miały pochodzić z wolnych wyborów. Przyjęto zasadę, że gminy są wyodrębnionymi jednostkami, które wykonują zadania administracyjne na własną odpowiedzialność. Jednostki niższego szczebla nie są podrzędne wobec jednostek wyższego rzędu (w tym przypadku województw), a ingerencja tych ostatnich może zachodzić tylko w ramach określonych przepisami prawa, w formie nadzoru, dotyczącego zwłaszcza kwestii prawnych i finansowych, legalności podejmowanych działań, nie naruszającego jednak samodzielności merytorycznej. Postanowiono, że uczestnictwo we wspólnocie gminnej jest obligatoryjne, dotyczy wszystkich osób zamieszkujących jej teren, a władze gminy stanowią władzę publiczną, sprawującą swe zadania w imieniu zbiorowości. Organ przedstawicielski gminy stanowi rada, pochodząca z dokonywanych co cztery lata wyborów powszechnych, reprezentuje ona społeczność gminy i w jej imieniu podejmuje decyzje. Na czele rady stanął przewodniczący i jego zastępcy. Organem wykonawczym rady był zarząd gminy, na czele którego stał wybierany przez radę wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Decentralizacja i dekoncentracja władzy nie oznacza niezależności od państwa. Państwo przekazywało gminom zadania (tzw. zadania zlecone, dotyczyły np. prowadzenia szkół) i powinno zapewniać środki na ich wykonywanie. Gminy mogły też podejmować zadania własne, realizując interesy lokalne, odrębne od interesów państwa. Państwo gwarantowało byt i określało granice gmin. Ich samodzielność podlegała ochronie sądowej. Posiadały autonomię funkcjonowania, nie będącą niezależnością od państwa, ale ograniczeniem możliwości ingerowania administracji państwowej w zakres samodzielnego działania organów gminnych. Najważniejszą formą oddziaływania państwa na gminy stało się finansowanie. Otrzymywały dochody w postaci subwencji, dotacji, środków na inwestycje i udziału w podatkach na rzecz państwa, płaconych przez mieszkańców i inne podmioty¹⁷. Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego byłaby stanem optymalnym, kluczowym warunkiem ich samodzielności, jednak w praktyce była nieosiągalna, gminy zdane były środki pochodzące od państwa, a te na ogół były niewystarczające¹⁸.

Uzyskiwały bazę gospodarczą i finansową w postaci mienia komunalnego. W okresie wprowadzania w życie ustawy gminom w całym kraju przekazano te elementy majątku Skarbu Państwa, które były położone na ich terenie i służyły

¹⁷ Kwestie te uregulowała ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania z 14 grudnia 1990 r. – Dz.U. 1990 Nr 89, poz. 518. Później szczegółowe postanowienia wielokrotnie nowelizowano. Zob. zwłaszcza: Dz.U. 1993 Nr 72, poz. 344, Dz.U. 1998 Nr 30, poz. 164, Dz.U. 2002 Nr 9, poz. 84.

¹⁸ M. Kalisiak-Mędelska, *Some Aspects of Public Administration Reforms in Poland after 1989 – the Revenue Autonomy of Local Governments*, w: S. Korenik, N. Derlukiewicz (ed.), *Economy and Space*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 324, Wrocław 2013, s. 70-81.

zaspokajaniu potrzeb mieszkańców (np. budynki szkół, przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej, oczyszczalnie ścieków itp.). Gminy uzyskały prawo do prowadzenia działalności gospodarczej służącej zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, czyli przedsiębiorstw komunalnych¹⁹. Mogły też zakładać związki międzykomunalne dla realizowania zadań ważnych dla mieszkańców gminy, a wykraczających poza jej terytorium (np. zakłady transportowe). Polskie samorządy lokalne uczestniczą w wielu inicjatywach międzynarodowych. Mają przedstawicieli w Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, Komitecie Regionów Unii Europejskiej, który jest miejscem spotkań przedstawicieli miast i regionów państw członkowskich Unii.

Dla realizowania swych zadań gminy uzyskały prawo wydawania własnych regulacji prawnych – przepisów obowiązujących na obszarze danej gminy. Mogły je wydawać, jeśli istniała ku temu podstawa prawna, miały bowiem charakter wykonawczy do ustaw.

Za główne zadanie samorządu gminnego uznano zaspokajanie potrzeb mieszkańców. Dotyczy to kwestii bezpieczeństwa publicznego, rynku pracy, edukacji, organizowania sieci handlowej i usługowej, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, rekreacji, komunikacji, łączności i innych usług komunalnych.

Upodmiotowienie samorządów stanowiło zarazem upodmiotowienie społeczności lokalnych, dając im możliwość samodzielnego podejmowania decyzji dotyczących zaspokajania swych potrzeb i rozwiązywania problemów. Samorządność lokalna stała się jedną z form urzeczywistnienia suwerenności narodu, umożliwiając upodmiotowienie obywateli.

O sile samorządów decydują aktywni w nich ludzie. Fakt, że władze gminy uzyskały mandat do sprawowania swych funkcji od mieszkańców dawał osobom sprawującym w nich kierownicze role szansę na uzyskanie społecznego zaufania. Sprawnie rozwiązując problemy swej miejscowości mogli to zaufanie umacniać. Mogli też budować osobistą pozycję, by w przyszłości kandydować do instytucji wyższego rzędu, czy nawet zafunkcjonować na forum ogólnopolskim – jak to się zdarzyło z kilku prezydentami miast.

Samorząd terytorialny realizowano początkowo przede wszystkim na poziomie gmin. Na poziomie województw wprowadzono dość dziwaczną konstrukcję, która miała być tymczasowa, ale przetrwała do 1998 r. Namiastką władzy samorządowej stawał się sejmik wojewódzki, nie pochodzący jednak z wyborów, ale złożony z delegatów rad gmin w proporcji 1 na 50 tys. mieszkańców gminy. Jego kompetencje były skromne i nie do końca określone. Ich rola ograniczała się do zadań koordynacyjnych i opiniodawczych, m. in. opiniowały kandydatów na stanowisko wojewody (choć zdarzały się przypadki mianowania osoby zaopiniowanej negatywnie) i wszystkie ważniejsze akty prawne tego urzędu, w szczególności projekt budżetu i jego wykonanie (choć wojewoda nie musiał uwzględniać ich

¹⁹ Ustawą z 6 listopada 1992 r. zabroniono im prowadzenia działalności gospodarczej innej, niż służąca zaspokajaniu potrzeb mieszkańców – Dz.U. 1992 Nr 100, poz. 499. Doprecyzowały te ograniczenia ustawy o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996 r. (Dz.U. 1997 Nr 9, poz. 43) i z 17 października 2003 r. (Dz.U. 2003 Nr 199, poz. 1937).

opinii). Mogły wnioskować do rządu o uchylenie rozporządzeń wojewody. Miały też kompetencje nadzorcze wobec samorządu gminnego, również skromne – kontrolowały zgodność decyzji organów gminnych z prawem, mediowały w sporach pomiędzy gminami oraz między gminami a administracją państwową, miały dbać o ochronę samorządności i samodzielności gmin. Rzeczywista władza w województwie należała do wojewody, który był mianowany przez premiera, a do realizacji swych zadań dysponował urzędem wojewódzkim. Wojewoda przejął kompetencje dotychczasowych wojewódzkich rad narodowych. Był przedstawicielem rządu, koordynował działalność organów administracji rządowej na terenie województwa i sprawował nadzór nad gminami.

Przyjęto takie rozwiązanie jako przejściowe, zamierzano wkrótce dokonać reformy podziału administracyjnego państwa, przywrócić powiaty i zmniejszyć ilość województw, a wtedy dopiero powołać samorząd powiatowy i wojewódzki. Jednak reforma uległa opóźnieniu, bowiem powołaniu powiatów sprzeciwiała się jedna partia, Polskie Stronictwo Ludowe, mająca niewielkie wpływy polityczne, zdobywająca po kilka, a najwyżej kilkanaście procent głosów w wyborach parlamentarnych, ale wchodząca do niemal wszystkich koalicji rządowych. Jako partia centrowa była cennym koalicjantem dla każdej siły rządzącej, zarówno prawicowej jak lewicowej, toteż w imię sojuszu kolejne partie odkładały, aż do 1998 r., rozstrzygnięcia spraw samorządu. Reformę opóźniły też spory dotyczące ilości i struktury nowych województw oraz powiatów.

Wprowadzenie samorządności gmin i obdarzenie ich szerokimi kompetencjami wynikało z polskich uwarunkowań i z doświadczeń ludzi demokratycznej opozycji. Jednocześnie wpisywało się też w europejski trend odradzania się samorządności lokalnej. Po okresie kilkunastuletniego umacniania instytucji państwowych i państwowej biurokracji w Europie Zachodniej w drugiej połowie XX w. dostrzeżono bowiem znaczenie i wartość samorządności na poziomie gminnym, a także budowania regionów, czy też prowincji, obdarzonych szerokimi uprawnieniami. W niektórych państwach uzyskiwały one autonomię, a innych tylko samorządność, ale trend w kierunku poszerzania uprawnień społeczności lokalnych widoczny był we wszystkich demokratycznych krajach naszego kontynentu, a od 1989 r. dotarł do Europy Środkowej²⁰.

Same przepisy prawne nie decydują o rzeczywistym funkcjonowaniu samorządu gminnego. Kluczową rolę odgrywają kompetencje i umiejętności władz gminnych, poparcie mieszkańców dla ich działania, a wreszcie środki finansowe, jakimi dysponują. Mieszkańcy mają pewien wpływ na każdy z tych aspektów, ale największy na skład personalny organów władzy gminnej. Stąd udział w wyborach jest podstawową formą zaangażowania mieszkańców w procesy sprawowania władzy i podejmowania decyzji na poziomie samorządowym. Kolejne kampanie wyborcze wywoływały często wielkie emocje, przebiegały w odmiennym czasie i według nieco innych reguł niż wybory parlamentarne. Dotyczy to zarówno odrębności przepisów ordynacji wyborczych, jak i charakteru podmiotów uczestniczących w tych

²⁰ Z. Niewiadomski, *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11, s. 34-38.

kampaniach. Były to niekiedy partie polityczne, ale często kluczową rolę odgrywały komitety mieszkańców, a nawet wybitne indywidualności.

Wybory samorządowe przeprowadzone w całym kraju 27 maja 1990 r. przyniosły zdecydowane zwycięstwo „obozu Solidarności”, w ich wyniku głębokiej wymianie uległy władze lokalne, zaczął się proces gruntownej przebudowy „Polski gminnej”, który trwa do dziś. W 1990 r. 90% radnych wybrano po raz pierwszy. Frekwencja była jednak niska, zaledwie 42,7% uprawnionych.

Wybory te były ważną cezurą w kształtowaniu się nowego systemu społeczno-politycznego polskich miast i wsi. Były następstwem i dopełnieniem wyborów parlamentarnych z 4 i 18 czerwca 1989 r. W małych gminach zastosowano wybory w okręgach jednomandatowych, w większych, liczących ponad 40 tys. mieszkańców – w okręgach wielomandatowych. Nowi włodarze gmin i miast mieli wiele zapału, ale wypełniać mieli zupełnie nowe zadania, do których byli na ogół słabo przygotowani. Należało zbudować od podstaw władze samorządowe, przejąć mienie komunalne, zrestrukturyzować instytucje podporządkowane gminom, a w dalszej kolejności przystąpić do modernizowania, przebudowy, bądź budowy obiektów gospodarki komunalnej.

Lokalni politycy, odmiennie niż na szczeblu ogólnopolskim, mało angażowali się w kwestie ideologiczne, w walkę o wizerunek partii, ich priorytetem było rozwiązywanie problemów lokalnych, sukces często uwarunkowany był pragmatyzmem. Owocowało to m.in. stosunkowo łatwym zawieraniem koalicji, niekiedy nawet przez partie zwalczające się na poziomie centralnym. Nierzadki brak umiejętności politycznych skutkował m.in. częstymi zmianami osób pełniących funkcje. Nie umiano mądrze korzystać z możliwości, jakie tworzyło sprawowanie władzy, wielu działaczy samorządowych łatwo ulegało korupcji. Możliwości partycypacji mieszkańców gmin i miast w sprawowaniu władzy nie były w pełni wykorzystywane. Świadczy o tym m.in. niska frekwencja podczas wyborów samorządowych i lokalnych referendów.

Wynikiem reform stał się w Polsce system władzy i zarządzania lokalnego oparty na zasadzie decentralizacji, z jasno określoną odpowiedzialnością i kompetencjami. Model ten stale ewoluje. Wyraźną tendencją było m.in. prywatyzowanie zadań, poprzez przekazywanie ich komercyjnym przedsiębiorstwom, dysponującym własnym budżetem, a więc nie obciążających budżetu komunalnego. Tendencja ta, wyrazista w Niemczech i innych państwach Europy Zachodniej, coraz częściej realizowana jest też w Polsce. Innym zjawiskiem jest coraz szersze włączanie mieszkańców w proces podejmowania decyzji, poprzez konsultacje społeczne i „budżety obywatelskie”, referenda lokalne i inne formy partycypacji. Okazało się, że współpraca organizacji pozarządowych z władzami samorządowymi układa się lepiej niż z instytucjami państwowymi, choć też sprawia wiele problemów²¹.

²¹ J. Chądzyński, *Cooperation between Communities and Non-Governmental Organizations in Poland – Results of a Survey*, w: S. Korenik, N. Derlukiewicz (ed.), *Economy and Space*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 324, Wrocław 2013, s. 27-36.

Warto dokonać porównania wydarzeń w Polsce i Ukrainie. Tutaj także początki budowania (czy też odrodzenia) samorządu nastąpiły w marcu 1990 r., gdy odbyły się pierwsze demokratyczne wybory zarówno do Rady Najwyższej jak i rad terenowych. Wprawdzie wygrali je komuniści, ale po raz pierwszy od siedemdziesięciu lat (a w części zachodniej od pięćdziesięciu lat) wśród deputowanych znaleźli się przedstawiciele opozycji. Po ogłoszeniu niepodległości przyjęto zmiany *Konstytucji*, wprowadzając do niej samorząd terytorialny, a następnie, w marcu 1992 r. gruntownie znowelizowano ustawę o samorządzie „Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”, obowiązującą w czasach radzieckich, wprowadzając rzeczywisty samorząd lokalny²², zmiany nie były tak radykalne jak w Polsce, ale ogólnie zmierzały w podobnym kierunku. Nieco odmienne były natomiast zmiany w zakresie przedstawicielstwa władz centralnych w terenie. W Polsce byli to wojewodowie mianowani przez premiera, w przypadku Ukrainy – przedstawiciele prezydenta²³. Problem wzajemnych relacji między przemianami w obu krajach zasługuje na głębsze zbadanie²⁴.

Авторський варіант перекладу статті
ПОЧАТКИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
У ПОЛЬЩІ В 1990 р.

Розбудова місцевого самоврядування – важливий аспект перебудови держав, які відходять від комуністичної системи. На цьому наголошував британський соціолог, дослідник трансформації Ральф Дарендорф: «Вузлове питання звучить, як заповнити прогалину між державою та народом [...] – діяльністю, котра завдяки своїй автономії створить суспільні джерела влади. Доки цього не досягнемо, конституція свободи та навіть ринкова економіка, суспільна чи яка-небудь інша залишаться відстроченими»²⁵. Функцію посередницьких послуг могли виконувати різні громадські організації, політичні партії та, перш за все, місцеве самоврядування.

²² Закон України про внесення змін до Закону Української РСР „Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”, „Відомості Верховної Ради України”, 1992, № 28, ст. 387.

²³ Закон України про Представника Президента України, „Відомості Верховної Ради України”, 1992, № 23, ст. 335. Analiza ich kompetencji zawarta jest w książce: Євген Перегуда, *Виконавча влада України. Політико-правові аспекти модернізації. Монографія*, Київ 2013, zwłaszcza s. 190-191.

²⁴ Interesującą próbę nie porównania, ale równoległego omówienia tych zagadnień zawarto w artykułach: K. Kobielska, *Kształtowanie się samorządu terytorialnego w Polsce*, w: A. Antoszewski, A. Kolodii, K. Kowalczyk (red.), *Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty. Transformacja w Polsce i w Ukrainie. Wybrane aspekty*, Wrocław 2010, s. 115-127; O. Łazor, *Kształtowanie się samorządu terytorialnego na Ukrainie*, ibidem, s. 129-141.

²⁵ R. Dahrendorf, *Rozważania nad rewolucją w Europie*, Warszawa 1991 (*Reflections on the Revolution in Europe. In a letter intended to have been sent to a gentleman in Warsaw*, New York 1990), s. 91.

Місцеве управління в Польщі перебудовувалось неодноразово. Згідно з реформою 1975 р. нижчим рівнем управління були сільські гміни (всього 2343) та міста (814), які поділялись на 49 воєводств.

Номінально місцеву владу виконували відповідно гмінні, міські та обласні адміністративні ради, котрі відповідно призначали органи адміністративної влади – управління гмінне, міське та обласне. Реально адміністративна влада гміни мала невеликий діапазон компетенції та самостійності. Її обмежувало підпорядкування обласній владі, а неформально, але найбільше – підпорядкування партії влади. На практиці найважливіші питання вирішували партійні комітети, відтак місцеві органи приймали ухвали, рішення, які погоджувались з волею партії. На місцеву адміністрацію покладена була відповідальність за виконання постанов²⁶. Самостійні рішення ради могли приймати лише в дрібних справах. Це суперечило закону, але дійсність була саме такою.

Невеликі реформи в Польщі почались уже в 1983 р. згідно з законом про адміністративні ради та територіальну автономію, які ввели самоврядні сільські збори, ради осель та районів²⁷. Їх компетенції були невеликі, особливо рекомендаційні, але це був невеликий крок в напрямку самоврядності. Наступний, також невеликий, крок було зроблено у 1988 р., коли гмінам надали право диспонувати майном та вести господарську діяльність, а також обмежили підпорядкованість органам вищого рівня. Модифікації ці були косметичними, суть системи залишилась незмінною.

Політична трансформація почалась весною 1989 р. Реформатори зосереджувались на проблемах та питаннях макроскопічних. Падіння комуністичних урядів стає початком системно-політичних, господарчих і соціальних реформ, особливо перебудови парламенту та уряду. Питання локальної громадськості, хоча часто про них згадували, поступались першістю подіям в центральних інституціях держави.

Попри все, вже у другій половині 1989 р. ситуація з гмінами та містами в Польщі змінилась, тому що партійні комітети перестали диктувати їм свої умови, а у 1990 р. перестали існувати (комуністичну партію ліквідовано 29 січня 1990 р.).

У тодішніх дискусіях наголошували на необхідності використання багатих традицій самоврядування, які існували у Польщі в минулому, та досвідом інших демократичних держав. Весь час, від 1989 р. до початку XXI ст., велись у Польщі бурхливі дискусії на тему бажаного формування та способів перетворювання самоврядних структур. Їх наслідком стали певні політичні рішення²⁸.

²⁶ J. P. Gieorgica, *Polska lokalna we władzy PZPR*, Warszawa 1991; M.S. Szczepański, „*Miasto socjalistyczne*” i świat społeczny jego mieszkańców, Warszawa 1991.

²⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, „*Dziennik Ustaw*” (dalej: Dz.U.) 1983 nr 41, poz. 185.

²⁸ R. Herbut, *Przesłanki procesu reformowania administracji publicznej*, w: A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja publiczna w procesie przemian*, Wrocław 2002.

Діяльність органів самоврядування парламент упорядкував доволі швидко – 8 березня 1990 р. Було прийнято закон про місцеве самоврядування, який стосувався виключно самоврядування гмінного²⁹. Разом з ним було прийнято виборчий закон до рад гмін³⁰. Гміни було надано самоврядність, гмінами стали також міста.

Не було проведено змін у територіальному розподілі держави, не зреформовано принципів функціонування обласного щабля. Через кілька днів було схвалено два важливі закони – 22 березня про самоврядувальних працівників³¹ та про місцеве управління державної адміністрації, яка стосувалася обласного щабля³², 10 травня – закон, який визначав правила, норми успадкування завдань і майна ліквідованих адміністративних рад гмінами³³, 17 травня – закон про розподіл завдань та компетенцій поміж державними та самоврядними органами³⁴, а 18 травня – окремий закон про самоврядування Варшави³⁵.

На початку вповні не було розподілено компетенції самоврядувальних органів та державної адміністрації, шойно через кілька років було уточнено закони, а остаточно процес було завершено у 1999 р. Виявилось також, що реформа, надаючи можливість розвитку самоврядування та локальної демократії, одночасно завантажила самоврядування фінансовими проблемами, яких до сьогодні не вирішено. Все ж таки зміни, введені на рівні локальному, були майже революційного характеру. Гміни стали самоврядні, правоздатні, отримали відокремлені компетенції, майно, власні джерела доходу та незалежність в комплектуванні кадрів. Місцеву владу обирали в ході вільних виборів. Гміни – це відокремлені одиниці, які виконують адміністративні задачі і є за це відповідальні.

Адміністративні одиниці нижчого щабля не є підпорядковані одиницям щабля вищого рівня (воєводського – обласного). Втручання вищих органів можливе лише згідно з законом, в порядку адміністративного нагляду у справах юридичних та фінансових, в межах законних дій органів адміністративних, які не порушують суб'єктивної самостійності органів місцевого самоврядування.

Було вирішено, що участь у гмінному співтоваристві є обов'язковою, стосується усіх мешканців, які проживають на цій території, а влада гміни є громадською владою, яка виконує свої обов'язки від імені громадськості. Орган представницький гміни – рада, яку на чотири роки обирають на загальних виборах. Вона є репрезентантом суспільства і в його імені ухвалює рішення. Очолюють раду голова та його заступники. Органом виконавчим ради є управа гміни, яку очолює обраний радою війт, міський голова або президент міста.

²⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 16, poz. 95.

³⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz.U. 1990 nr 16, poz. 96.

³¹ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. 1990 nr 21, poz. 124.

³² Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz.U. 1990, nr 21, poz. 123.

³³ Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. 1990 nr 32, poz. 191.

³⁴ Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej, Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198.

³⁵ Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. 1990 nr 34, poz. 200.

Децентралізація та деконцентрація влади не є ознакою її незалежності від держави. Держава передала гмінам обов'язки (так звані доручення, які торкались, наприклад, догляду за школами) та зобов'язана гарантувати їм кошти на виконання цих завдань. Гміна може приймати свої завдання, реалізуючи суспільні справи, відмінні від державних. У гмін є автономія функціонування, яка не є незалежністю від держави, але обмежує можливості втручання держави в самостійну діяльність гмінних органів. Найважливішою формою впливу держави на справи гмін є фінансування. Гміни отримували фінансування у вигляді державної субвенції, дотації, засобів на капітальні вкладення та частини податків державних від платників податків та інших суб'єктів. Самостійність прибуткова територіального самоврядування – основна умова їх самостійності, однак на практиці вона недосяжна. Гміни залежні від державних грошей, яких в цілому не вистачає³⁶.

Гміни отримали фінансову та господарчу базу у вигляді комунального майна. Їм було передане державно майно Скарбниці, яке знаходилося на їх території і задовольняло потреби жителів (наприклад, шкільні будинки, підприємства міської комунікації тощо). Гміни отримали дозвіл на ведення господарської діяльності, яка задовольняла потреби жителів, тобто на комунальні підприємства. Гміни могли засновувати міжкомунальні об'єднання, які територіально функціонували поза їх межами (наприклад, транспортні).

Польські органи місцевого самоврядування беруть участь в багатьох міжнародних ініціативах. У них є свої представники у Конгресі Місцевих та Регіональних Рад Європи, Комітеті Регіонів Євросоюзу, який є місцем зустрічей представників міст та регіонів держав – членів Союзу.

Щоби реалізувати свої завдання, гміни одержали право видавати на своїй території законні акти, обов'язкові на території гміни.

Головним завданням Гміни визнано задоволення потреб жителів, а саме громадська безпека, ринок робочої сили, освіта, організація мережі торгівлі та обслуговування, соціальне забезпечення, охорона здоров'я, відпочинок, комунікація, телефонне сполучення та інші комунальні послуги.

Підвищення оцінки самоврядування – це також зміна статусу локальної спільноти, який створює умови до самостійних рішень для задоволення своїх потреб та розв'язання громадських потреб. Локальна самоврядність стала однією з форм втілення в життя суверенності народу.

Умови самоврядування встановлюють активні громадяни. Загально визнано, що влада гміни отримує суспільне довір'я, якщо своєю працею сповнила очікування виборців, це довір'я ставало сильнішим. Влада могла, використовуючи свою особисту позицію, у майбутньому балотуватись до інституції вищого щабля, чи то заіснувати навіть на загальнопольському форумі – а таке сталося з кількома президентами міст.

³⁶ M. Kalisiak-Mędeńska, *Some Aspects of Public Administration Reforms in Poland after 1989 – the Revenue Autonomy of Local Governments*, w: S. Korenik, N. Derlukiewicz (ed.), *Economy and Space*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 324, Wrocław 2013, s. 70-81.

Територіальну автономію у Польщі почали творити на рівні гмін. На обласному рівні створено доволі дивну і тимчасову конструкцію, але діюла вона до 1998 р. Симптомом самоврядного управління став обласний сеймік, членів якого не обирали, а були вони делегатами гмінних рад: 1 делегат на 50 тисяч мешканців гміни. Його компетенції були невеликі. Його праця обмежена була до координаційних та рекомендаційних завдань, зокрема, атестація кандидатів на воєводу, оцінка проектів нормативно-правових актів, особливо бюджетний, подання на розгляд о вищої інстанції розпоряджень воєводи. Були у них компетенції наглядові по відношенню до самоврядних структур гміни – також дуже обмежені. Було це контролювання рішень у відповідності з законом, це медіації в конфліктах поміж гмінами і державною адміністрацією та гмінами, обов'язком їх було захищати самоврядність та самостійність гмін.

Дійсна влада в воєводстві була у воєводи, його призначав прем'єр, а обов'язки виконував за допомоги воєводського правління. Був представником держави, координатором діяльності органів державної адміністрації на території області та вів нагляд над гмінами.

Рішення такі були прийнято як тимчасові, планувалося невдовзі реформувати адміністративно-територіальний поділ держави, повернути повіти (райони) та зменшити кількість областей, а щойно тоді заснувати територіальне та обласне самоврядування.

Реформа запізnilась тому, що проти повернення повітів була Польська селянська партія, політичний вплив якої був невеликий, на виборах отримувала вона невелику кількість голосів, але вона була майже у всіх урядових коаліціях. Вона, як центристська партія, була цінним коаліціантом для кожної правлячої партії – чи то лівої, чи правої, та задля союзу чергові партії відкладали питання проблем самоврядування.

Впровадження самоврядування гмін та надання їм широких компетенцій було наслідком польських обумовленостей та досвідів людей з демократичної опозиції. Одночасно це вписувалось в європейський тренд відродження локального самоврядування. По століттях зміцнювання державних інституцій та державної бюрократії в Західній Європі в другій половині ХХ ст. визнано значення та цінності самоврядування на рівні гміни, а також будування регіонів чи провінцій з широкими повноваженнями. В деяких державах їм надавали самостійність, а в других тільки самоврядність, але тренд розширення повноваження локальної громадськості був у всіх демократичних державах нашого континенту, а від 1989 р. дійшов й до Середньої Європи³⁷.

Самі юридичні закони ще не означають дійсного функціонування самоврядної установи гміни. Основну роль сповнюють компетенції та вміння гмінних органів влади, підтримка діяльності жителями та саме фінансування за рахунок власних коштів. Жителі в певній мірі мають вплив на ці аспекти, але найбільше – на особовий склад гмінної влади. Звідси участь у виборах є основною формою залучення жителів у процеси діяння влади та приймання

³⁷ Z. Niewiadomski, *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11, s. 34-38.

рішень на рівні самоврядування. Чергові виборчі кампанії викликали великі емоції, їх організовано в інші терміни та за іншими правилами, ніж парламентські вибори. Це стосується специфіки виборчого положення, як і характеру суб'єктів, які брали участь у виборчій кампанії. Були це інколи політичні партії, але ключову роль відігравали комітети мешканців та навіть особливі індивідуальності.

Самоврядні вибори, проведені на території цілої держави 27 травня 1990 р., дали значну більшість «Солідарності». 90% депутатів було обрано вперше. Низькою була явка – 42,7%. Наслідком цього була глибока зміна локальної влади. Почався процес перебудови «Польщі гмінної», який продовжується до сьогодні. Формувалась нова суспільно-політична система польських міст та сіл.

В невеликих гмінах проведено вибори по одномандатних округах, в більших, які нараховували понад 40 тисяч жителів – багатомандатних.

У нових володарів гмін та міст було багато ентузіазму, перед ними були нові завдання, до яких вони не були достатньо підготовлені. Треба було закласти основу самоврядної влади, перейняти комунальне майно, перетворити інституції, підпорядковані гмінам, а в наступному виборчому циклі – почати модернізацію, перебудову, а то й заново вибудувати мережу нових комунальних об'єктів.

Місцеві політики по-іншому, ніж на центральному щаблі, небагато зацікавлені були ідеологічними проблемами, боротьбою за зображення партії. Їх пріоритетом були локальні проблеми, успіх був зумовлений прагматизмом. Цьому сприяло й відносно легке укладання угод між паріями, які на центральному щаблі ворогували. Нестача політичної підготовки проявлялась частотою змін функційних осіб. Невміле користування можливістю, яку давало буття у влади, закінчувалось тим, що багато самоврядних діячів підкорилося корупції. Можливості участі жителів гмін та міст в місцеву владу не були вповні використані. Про це свідчить й невисока явка на виборах органів місцевого самоврядування на виборах та референдумах.

Наслідком реформ у Польщі є система влади та локального управління спертого на децентралізації, з чітким визначенням відповідальності і компетенцій. Модель ця постійно еволює. Виразною тенденцією була приватизація завдань через передавання їх комерційним підприємствам, в яких власний бюджет, отже не обтяжує комунального. Така тенденція виразна в Німеччині та в других державах Західної Європи, зараз частіше реалізована в Польщі. Іншим явищем є щораз частіша участь жителів в узгоджувальних процедурах, через суспільні консультації та «громадянські бюджети», локальні референдуми та інші форми політичної участі. Виявилось, що співпраця позаурядових організацій з самоврядною владою є кращою як з державними інституціями, хоча також має проблеми³⁸.

³⁸ J. Chądzyński, *Cooperation between Communities and Non-Governmental Organizations in Poland – Results of a Survey*, w: S. Korenik, N. Derlukiewicz (ed.), *Economy and Space*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 324, Wrocław 2013, s. 27-36.

Треба порівняти події в Польщі та Україні. В останній також початки будівництва (чи відродження) самоврядування відбулись в березні 1990 р., коли проведено перші демократичні вибори до Верховної Ради і до місцевих рад. Насправді поборили комуністи, але вперше від сімдесяти років (а західній частині від п'ятдесяти років) серед депутатів знайшлися представники опозиції. Після проголошення незалежності прийнято зміну Конституції. Введено до неї місцеве самоврядування, а після, в березні 1992 р. ґрунтовно змінено закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», яка була обов'язковою у радянському періоді, вводячи дійсне локальне самоврядування. Зміни не були такими радикальними як у Польщі але прямували в подібному напрямку. Дещо відмінні були зміни в питанню представництва центральної влади по місцях. В Польщі це були Воєводи, яких призначав прем'єр, у випадку України – представники президента³⁹. Проблема взаємних відносин між перемінами в обох державах заслуговує на детальніше дослідження.

Список використаних джерел

1. J. Chądzyński, *Cooperation between Communities and Non-Governmental Organizations in Poland – Results of a Survey*, w: S. Korenik, N. Derlukiewicz (ed.), *Economy and Space*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 324, Wrocław 2013.
2. R. Dahrendorf, *Rozważania nad rewolucją w Europie*, Warszawa 1991 (*Reflections on the Revolution in Europe. In a letter intended to have been sent to a gentleman in Warsaw*, New York 1990).
3. J. P. Gieorgica, *Polska lokalna we władzy PZPR*, Warszawa 1991.
4. R. Herbut, *Przesłanki procesu reformowania administracji publicznej*, w: A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja publiczna w procesie przemian*, Wrocław 2002.
5. M. Kalisiak-Mędelska, *Some Aspects of Public Administration Reforms in Poland after 1989 – the Revenue Autonomy of Local Governments*, w: S. Korenik, N. Derlukiewicz (ed.), *Economy and Space*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 324, Wrocław 2013.
6. Z. Niewiadomski, *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11.
7. M.S. Szczepański, „*Miasto socjalistyczne*” i świat społeczny jego mieszkańców, Warszawa 1991.
8. *Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego*, Dz.U. 1983 nr 41, poz. 185.
9. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, Dz.U. Nr 16, poz. 95.
10. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin*, Dz.U. 1990 nr 16, poz. 96.

³⁹ Закон України про Представника Президента України, „Відомості Верховної Ради України”, 1992, № 23, ст. 335; Є. Перегуда, *Виконавча влада України. Політико-правові аспекти модернізації. Монографія*, Київ 2013, s. 190-191.

11. *Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych*, Dz.U. 1990 nr 21, poz. 124.

12. *Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej*, Dz.U. 1990, nr 21, poz. 123.

13. *Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych*, Dz.U. 1990 nr 32, poz. 191.

14. *Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej*, Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198.

15. *Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. 1990 nr 34, poz. 200.

16. *Закон України про Представника Президента України*, „Відомості Верховної Ради України”, 1992, № 23, ст. 335.

17. Є. Перегуда, *Виконавча влада України. Політико-правові аспекти модернізації. Монографія*, Київ 2013.

*Beata Springer, doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce,
Instytut Politologii Uniwersytetu Zielonogórskiego*
**SAMORZĄD TERYTORIALNY W POLSCE – 25 LAT
DOŚWIADCZEŃ**

Від редакції. *Стаття Беати Шпрінгер – польського юриста, доктора соціальних наук в галузі політології, співробітника Інституту політології при Університеті м. Зелена Гура – аналізує досвід становлення та організації місцевого самоуправління у Польщі у постсоціалістичну добу. Авторка досліджує історію розвитку інституту місцевого самоуправління в Польщі, розбудову його територіальної та організаційної структури, законодавчих механізмів реалізації. Особливу увагу присвячено пошуку шляхів вдосконалення місцевого самоуправління і найбільш ефективних форм його реалізації з урахуванням аналізу помилок і прорахунків. Авторка аргументовано доводить, що польська і, ширше, європейська модель місцевого самоуправління – це не лише процес побудови стійких та ефективних механізмів його здійснення, а й проблема укорінення їх у свідомості громадян. На підставі аналізу великого обсягу матеріалу протягом тривалого історичного періоду місцеве самоуправління розкривається як невід’ємний елемент громадянського суспільства, причому розвиток обох цих суспільних інститутів є синхронним і взаємообумовленим.*

Przywrócenie samorządu terytorialnego na poziomie gmin w Polsce nastąpiło po przełomie w 1989 r. Proces ten nadal trwa, gdyż zbudowanie trwałych mechanizmów oraz zakorzenienie ich w świadomości obywateli wymaga wieloletnich zmian. Transformacja ustrojowa, której celem było przeprowadzenie demokratyzacji kraju zakładała zdecentralizowanie państwa i upodmiotowienie

społeczności lokalnych. Poprzez stworzenie struktur samorządu terytorialnego zakładano powolne budowanie społeczeństwa obywatelskiego, współodpowiedzialnego za sprawy lokalne.

Nowelizacja Konstytucji z dnia 29 grudnia 1989 r. wprowadziła art. 5 w brzmieniu: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu”⁴⁰. Stała się faktem zasada decentralizacji⁴¹. 8 marca 1990 r. dokonano kolejnej zmiany Konstytucji dodając rozdział 6 zatytułowany: „Samorząd terytorialny”. W art. 43-47 określono, iż samorząd terytorialny stanowi podstawową formę organizacji życia publicznego w gminie, która ma za zadanie zaspokajać podstawowe zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej. Gminę wyposażono w osobowość prawną i samodzielność podlegającą ochronie sądowej.

Następnie uzupełniono Konstytucję o normy dotyczące podstawowych zasad organizacji samorządu. 17 października 1992 r. uchwalono tzw. Małą Konstytucję. Była to ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁴². Jej przepisy usytuowały gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego oraz wprowadziły domniemanie właściwości na rzecz samorządu terytorialnego.

W 1994 r. Polska ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, ustanawiającą standardy europejskiej samorządności oraz będącą gwarancją podstaw demokracji lokalnej. Zgodnie z jej postanowieniami – samorząd terytorialny to prawo i zdolność społeczności lokalnej, w granicach prawa, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Realizacja tego prawa następuje poprzez rady lub zgromadzenia wybierane demokratycznie, które mogą dysponować podlegającymi im organami wykonawczymi (art. 3 ust. 1 i 2).

Kolejnym etapem było uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.⁴³ Rozdział VIII w całości poświęcony jest samorządowi terytorialnemu. Zgodnie z normami tam zawartymi samorząd wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Podstawową jednostką stanowi gmina (inne jednostki mogą być tworzone ustawowo), mająca osobowość prawną, prawo własności i inne prawa majątkowe. Samodzielność jednostek podlega ochronie sądowej. W Konstytucji odnajdziemy również szereg zasad ustrojowych przesądzających o zdecentralizowanym charakterze władzy państwowej. Konstytucja sytuje zasadę pomocniczości w preambule, co jednocześnie wskazuje na jej doniosłe znaczenie i należy uznać, że w polskim porządku prawnym zasada pomocniczości ma swoje podłoże w Konstytucji. Stanowi jednocześnie metazasadę (zasadę naczelną), za pomocą której będą konkretyzować się inne zasady, np. decentralizacji. Jej immanentną cechą jest fakt, że problemy społeczności lokalnych powinny być

⁴⁰ Dz. U. z 1989r. nr 75 poz. 444.

⁴¹ H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Liber, Warszawa 2004, s. 78.

⁴² Dz. U. z 1992r. nr 84, poz. 426 z późn. zm.

⁴³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

rozwiązywane na jak najniższym poziomie. Dopiero, gdy społeczności lokalne nie potrafią poradzić sobie same, państwo powinno ingerować i wyręczać obywateli.

Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wskazywał, iż zasada pomocniczości „stanowi podstawę do określenia istoty zadań publicznych, do dokonania podziału tych zadań między samorząd terytorialny i państwo”⁴⁴. Wskazać można wyrok z dnia 18 lutego 2003r. (K 24/02)⁴⁵, w którym Trybunał zajmując się wnioskiem złożonym przez warszawskie gminy stwierdził, że zasada pomocniczości: „(...) umacnia uprawnienia obywateli i ich wspólnot, uzasadnia podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym, jeśli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne aniżeli działania organów wspólnot szczebla podstawowego. Zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie, wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe”. Trybunał Konstytucyjny nie dokonał zdefiniowania zasady pomocniczości, aczkolwiek wskazał w jednym ze swych orzeczeń (K 29/00 – wyrok z dnia 2 maja 2002r.), iż należy posilkować się przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁴⁶.

Zasada pomocniczości, jak zauważa prof. H. Izdebski, jest kluczem do ustalenia podziału zadań między różne szczeble władz publicznych, a jej konkretyzacja następuje przy pomocy innych konstytucyjnych zasad⁴⁷. Kolejną zasadą jest reguła decentralizacji wyrażona w art. 15 Konstytucji, która dotyczy podziału zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego a także zasad wykonywania władzy politycznej⁴⁸. W cytowanym wyżej orzeczeniu z 2003 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto: „Pojęcie decentralizacji oznacza proces stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków. Decentralizacja, o której stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej. Granice decentralizacji wyznaczone są przede wszystkim przez zasadę jednolitości Rzeczypospolitej (art. 3 Konstytucji)”⁴⁹.

Zawarta w art. 16 ust. 2 zasada samorządności przyznaje samorządowi terytorialnemu uczestnictwo w sprawowaniu władzy publicznej i wykonywanie istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W świetle tej normy ustawodawca ma obowiązek zapewnienia partycypacji samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej. Gwarantem takiego

⁴⁴ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2005r. (Kp 3/05) czy też z dnia 12 marca 2007 (K 54/05).

⁴⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003r. (sygn. akt K 24/2002).

⁴⁶ A. Dobek, Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Studia Erasmiana Wratislaviensia, Wrocław 2008, s. 160.

⁴⁷ H. Izdebski, Fundamenty współczesnych państw, Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 66-67.

⁴⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja... op. cit., s. 248.

⁴⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003r. (sygn. akt K 24/2002).

postępowania ma być ustawowe przydzielenie samorządowi w drodze ustaw istotnej części zadań publicznych⁵⁰.

Drugi etap reform decentralizacyjnych kraju zapoczątkowały następujące akty prawne:

- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁵¹,
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵²,
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁵³.

Podziału zadań i kompetencji dokonano ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa⁵⁴. W tej kluczowej ustawie określono, iż to gmina jest głównym wykonawcą zadań służących mieszkańcom, a mających charakter usług powszechnych (typu: dostawa wody, ochrona zdrowia, oświata). Zadaniem powiatów jest realizowanie tych funkcji, których gmina z różnych przyczyn nie jest w stanie wykonać (np. przekraczających jej możliwości finansowe). W całkowicie odmienny sposób ustawodawca przewidział rolę samorządu województwa, który ma za zadanie prowadzić politykę rozwoju województwa w tym określać strategię jego rozwoju⁵⁵.

Reforma weszła w życie 1 stycznia 1999 r. Polska została podzielona na 16 województw. Pierwotnie utworzono 308 powiatów⁵⁶ (nazywanych ziemskimi) oraz 65 miast na prawach powiatów (nazywanych powiatami grodzkimi). W czternastu województwach identyczne są siedziby wojewodów i sejmików, w dwóch odmiennie (woj. kujawsko-pomorskie — siedziba wojewody to Bydgoszcz, a sejmiku — Toruń oraz woj. lubuskie — siedziba wojewody to Gorzów Wielkopolski, a sejmiku to Zielona Góra)⁵⁷. Obecnie mamy 314 powiatów oraz 66 miast na prawach powiatu. Liczba samorządów województwa nie uległa zmianie. 1 stycznia 2016 r. w Polsce funkcjonuje 2478 gmin (z czego 1559 były to gminy wiejskie, 616 gmin: miejsko-wiejskie oraz 303 gminy miejskie (w tym 66 będących jednocześnie miastami na prawach powiatu)⁵⁸.

Obydwie reformy dokonały ustrukturyzowania samorządu terytorialnego w Polsce. Na poziomie gminy powołano do życia radę gminy (organ stanowiący i kontrolny) oraz organ wykonawczy w postaci wójta (burmistrza lub prezydenta miasta, w zależności od wielkości gminy). Wybory rady gminy odbywają się w

⁵⁰ T. Moll, Polska gmina w świetle zmian ustrojowych, [w:] Model ustroju samorządu gminnego w wybranych krajach europejskich. Prawo samorządu terytorialnego w toku przemian, L. Zacharko, K. Płonka-Bielenin, T. Moll (red.), Warszawa 2013, s. 111.

⁵¹ Dz. U. z 1998 nr 96, poz. 603 z późn. zm.

⁵² Dz. U. z 1998 nr 91, poz. 578 z późn. zm.

⁵³ Dz. U. z 1998 nr 91, poz. 576 z późn. zm.

⁵⁴ Dz. U. z 1998 nr 106, poz. 668 z późn. zm.

⁵⁵ M. Stec, Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich normatywna realizacja), Samorząd Terytorialny, 1998, s. 7-10.

⁵⁶ Dz. U. z 1998r. nr 103, poz. 652.

⁵⁷ Z. Bukowski, Aktualna struktura organizacyjna samorządu terytorialnego w Polsce – czy czas na zmiany?, Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech, M. E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, T. I. Schmidt (red.), Warszawa 2015, s. 49.

⁵⁸ <http://administracja.mswia.gov.pl/adm/baza-jst/843,Samorzad-terytorialny-w-Polsce.html> [dostęp: 25.11.2016r.].

głosowaniu powszechnym co 4 lata. Liczba radnych ustalana jest odrębnie dla każdej gminy na podstawie liczby mieszkańców. Początkowo (do 2002 r.) organem wykonawczym był zarząd gminy powoływany przez radę gminy spośród składu rady lub spoza składu rady. Był to organ kolegialny składający się w wójta (burmistrza, prezydenta) ora z jego zastępców w liczbie od trzech do siedmiu osób. W wyniku uchwalenia ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁵⁹ stał on się organem wykonawczym wybieranym w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych, zaś zarząd gminy został zlikwidowany. Organ wykonawczy wybierany jest na czteroletnią kadencję, która kończy się wraz z upływem kadencji rady gminy. Wójt jednocześnie jest też kierownikiem urzędu administracji samorządowej (urzędu gminy) przy pomocy, którego wykonuje zadania będące w kompetencji samorządu gminnego.

Na poziomie powiatu ustawodawca pozostawił identyczną strukturę, jak w poprzednim stanie prawnym w gminie, tzn. funkcjonuje rada powiatu wybierana w wyborach powszechnych, co 4 lata oraz zarządu powiatu. Na czele zarządu, jako organu kolegialnego, stoi starosta. W jego skład musi wejść również wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu. Zarząd wybierany jest przez radę powiatu, z tą różnicą, że najpierw wybierany jest starosta a następnie na jego wniosek pozostali członkowie zarządu. Zarząd może liczyć od 3 do 5 osób, w zależności od statutu powiatu. Wątpliwości pojawiają się odnośnie sytuacji prawnej starosty, gdyż formalnie nie został on wyodrębniony jako organ funkcjonujący w powiecie. Biorąc pod uwagę fakt, iż jako osoba organizująca pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego (jest kierownikiem urzędu oraz zwierzchnikiem służbowym zatrudnionych tam osób) wydaje decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach. Stąd też w polskiej doktrynie pojawiają się spory w tym zakresie⁶⁰. Jak już była o tym mowa powyżej, w trakcie II etapu reformy zdecydowano się na utworzenie miast na prawach powiatu. Ta szczególna konstrukcja prawna, w której miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu. Prezydent miasta wykonuje zadania starosty. O utworzeniu miast na prawach powiatu zdecydowało szereg przesłanek, do których zaliczymy: specyficzną strukturę osadniczą kraju w pewnych jego częściach (np. Górny Śląsk czy Trójmiasto, gdzie mamy do czynienia ze znacznym zagęszczeniem ludności). Ponadto wskutek przeprowadzonego Programu Pilotażowego w 1993 r., a następnie uchwalenia w 1995 r. tzw. ustawy miejskiej wyciągnięto wnioski, iż duże miasta poradzą sobie z zadaniami ponadgminnymi. Utworzenie powiatów grodzkich miało stanowić także rekompensatę dla miast, które utraciły status województwa (w wyniku II etapu reform z 49 województw zostało wydzielonych 16). Wreszcie status ten uzyskały miasta liczące powyżej 100 tys. mieszkańców⁶¹.

Struktura na poziomie samorządu województwa jest analogiczna jak w powiecie. Występuje sejmik województwa oraz zarząd. Sejmik województwa jest organem stanowiącym oraz kontrolnym, wybieranym w wyborach powszechnych na

⁵⁹ Dz. U. z 2002 nr 16, poz. 95 z późn. zm.

⁶⁰ Zob. B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Zakamycze, Kraków 2006, s. 117.

⁶¹ A. Tucholska, Powiat – między zbiorowością a wspólnotą, Wyd. Scholar, Warszawa 2007, s. 39-55.

4 lata. Z kolei zarząd – to organ wykonawczy, na czele którego stoi marszałek województwa. Do zarządu powoływani są wicemarszałkowie i członkowie (5 osób). Identycznie, jak w przypadku starosty marszałek nie posiada przymiotu organu, jednakże ze względu na sprawowane funkcje należałoby go uznać za organ samorządowy. Po pierwsze, kieruje bieżącymi sprawami województwa, a po drugie jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego (zwierzchnikiem służbowym pracowników) i kierownikiem wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Wydaje także indywidualne decyzje administracyjne. Co ciekawe, w kodeksie postępowania administracyjnego w art. 5 § 2 pkt 6 ujęto go wśród organów jednostek samorządu terytorialnego⁶². Pamiętać należy, iż na poziomie województwa mamy do czynienia z dualizmem administracji publicznej. Oznacza to, iż w każdym województwie występuje administracja rządowa na czele z wojewodą, jako przedłużeniem władzy wykonawczej z poziomu centralnego (Rady Ministrów) oraz administracją samorządową – czyli sejmikiem i zarządem województwa⁶³.

Wybory, do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zostały uregulowane w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. kodeks wyborczy⁶⁴. Komasaacja w jednym akcie prawnym wyborów do wszystkich organów wybieranych w formie demokracji bezpośredniej (w ustawie uregulowano również wybory do Sejmu, Senatu, Prezydenta i Parlamentu Europejskiego) pozwala na sprawne i skuteczne poruszanie się po tej dość skomplikowanej materii.

W świetle obowiązujących w Polsce rozwiązań normatywnych, samorząd terytorialny został skonstruowany jako trójszczeblowa struktura. Jego konstrukcja opiera się na zasadzie samodzielności i wzajemnej niezależności. Nie występuje tutaj stosunek podporządkowania, zależności czy podległości. Brak również uprawnień nadzorczych w stosunku do siebie. Nadzór został ustanowiony w art. 171 Konstytucji, zgodnie, z którym działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych przez Regionalne Izby Obrachunkowe.

Jedną z istotniejszych modyfikacji struktur samorządu była zmiana sposobu wyboru w 2002r. organu wykonawczego na poziomie gminy (o czym była mowa wyżej). Zastąpienie organu kolegialnego organem monokratycznym wiązało się szeroko zakrojoną dyskusją o tzw. „wyższości” jednego rozwiązania nad drugim. Podnoszono, iż organ monokratyczny charakteryzuje się szybkością decyzji, łatwością ustalenia odpowiedzialności, większą operatywnością oraz niższymi kosztami działania. Jednakże z drugiej strony jest obciążony większym prawdopodobieństwem błędu, mogą pojawiać się zagrożenia w postaci chęci nadużywania władzy oraz stronnictwość. Z kolei organ kolegialny cechuje się mniejszą podatnością na sugestie i manipulacje mogące wynikać z zewnętrznych wpływów, jednakże jego decyzje mogą być przewlekłe, generują większe koszty funkcjonowania oraz występują trudności z dokładnym określeniem

⁶² Z. Bukowski, Aktualna struktura organizacyjna samorządu... op. cit., s. 56.

⁶³ Ibidem, s. 57.

⁶⁴ Dz. U. z 2011 nr 21, poz. 112 z późn. zm.

odpowiedzialności. W związku z bezpośrednim wyborem wójta, burmistrza czy prezydenta miasta wystąpiło zjawisko sprawowania urzędu przez szereg kadencji przez tę samą osobę. Pojawił się bardzo mocny organ wykonawczy posiadający silną legitymację społeczną. Po latach, coraz częściej mówi się o potrzebie ograniczenia kadencyjności wójtów, burmistrzów i prezydentów (do dwóch kadencji), aby wyeliminować zjawiska patologiczne w postaci sieci wzajemnych powiązań włodarzy sprawujących urząd przez kilka kadencji. W doktrynie oraz w praktyce podnosi się również, że organ wykonawczy łączy sprawowanie funkcji politycznych i administracyjnych, co niekorzystnie wpływa na funkcjonowanie lokalnego systemu.

Ponadto, jak słusznie zauważa J. Stępień, współtwórca reformy administracyjnej kraju oraz były prezes Trybunału Konstytucyjnego, polskie reformy przesuwały nasz samorząd ku wschodniemu modelowi władzy publicznej, w którym preferowane są przede wszystkim jednoosobowe organy decyzyjne, przy zatarciu granicy między sferą polityczną i administracyjną i sukcesywnemu osłabianiu pozycji rady (marginalizowaniu jej roli). W przeciwieństwie do paradygmatu zachodniego, w którym główny nacisk kładzie się na wspólnotowość, partycypacyjność obywatelską i kolegialność decyzji o charakterze politycznym i strategicznym⁶⁵. Z zarzutami spotykają się także przepisy dopuszczające możliwość kandydowania przez osoby, które na stałe nie mieszkają w danej gminie. Nie znając realiów, problemów, bolączek nie są w stanie w prawidłowy sposób realizować zadań. Podnosi się, że przepisy te stanowią wypaczenie idei wspólnotowości, a ich głównym celem jest umożliwienie kandydowania w wyborach osobom z polecenia partyjnego.

Innym problemem, z którym boryka się część gmin jest ich niewydolność ekonomiczna będąca skutkiem niewielkiego terytorium (spora część gmin jest zbyt mała, aby radzić sobie z procesami zarządczymi i mieć wystarczające środki finansowe na funkcjonowanie). W 2013 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji dokonało „Oceny sytuacji samorządów lokalnych”. Jednym z istotniejszych wniosków jest stwierdzenie, iż: „Znaczące rozdrobnienie samorządów, które charakteryzuje niemałą grupę gmin, generuje wysokie koszty finansowe ich funkcjonowania”. Zwiększa też problem koordynacji w realizacji szeregu zadań publicznych. Utrzymywanie małych gmin np. wiejskich sąsiadujących z miejskimi jest podyktowane względami politycznymi, przesłanki merytoryczne nie mają jakiegokolwiek znaczenia⁶⁶. Samorząd nie może być strukturą statyczną, gdyż zmianie ulegają stosunki społeczne, nowe wyzwania powodują, że struktury samorządu powinny dostosowywać się do zmian społeczno-gospodarczych. Zachodzą procesy rozwoju, które zmieniają otaczającą nas rzeczywistość, co niewątpliwie powinno skutkować zmianami w strukturach terytorialno-administracyjnych.

W zasadzie od momentu wprowadzenia w życie II etapu reformy toczy się w Polsce dyskusja nad racjonalnością istnienia powiatów, których siedziba władz, a także administracji zespolonej znajduje się na terenie sąsiadującego z powiatem,

⁶⁵ J. Stępień, W poszukiwaniu współczesnego kształtu samorządu terytorialnego, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok LXXVII, z. 3, 2015, s. 60.

⁶⁶ T. Kaczmarek, Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, *Przegląd Politologiczny*, rok XXI, nr 1/2016, s. 76.

miasta na prawach powiatu⁶⁷. Prof. Witold Kieżun, w niedawnym wywiadzie dla serwisu samorządowego PAP stwierdza: „Od lat obserwujemy w samorządach gigantomanię: niekontrolowane mnożenie etatów i rozrastanie jednostek organizacyjnych. To jest całkowicie nieuzasadnione rozwojem gospodarczym” i postuluje likwidację powiatów, które zostały powołane do życia tylko i wyłącznie ze względów politycznych. Zdaniem profesora: w myśl generalnej zasady, że najważniejszym ośrodkiem władzy jest ten, który jest najbliższy obywatelowi. Należy rozbudować gminy i przekazać im kompetencje powiatów, które są strukturami zbędnymi, gdyż dokument prawa jazdy powinniśmy załatwiać w gminie a nie w powiecie⁶⁸. Generalnie, powiaty w Polsce borykają się z ogromnymi trudnościami finansowymi, gdyż zostały nieodpowiednio wyposażone przez ustawodawcę, a same nie mają możliwości zarobkowania. Procentowy udział powiatów w podatkach kształtuje się na poziomie 10,25% podatku PIT oraz 1,40% podatku CIT.

Jednym z istotniejszych postulatów reformy administracji samorządowej jest zwiększenie ich samodzielności finansowej, tak, aby wysokość rzeczywistych dochodów samorządu oscylowała przynajmniej wokół 50% wszystkich dochodów, co pozwoli samorządom na skuteczne funkcjonowanie⁶⁹.

Nie bez zastrzeżeń pozostaje reforma województw. W zamyśle jej twórców miało powstać 12 silnych, dużych regionów, zlokalizowanych mniej więcej w historycznych ramach. Jednakże względy polityczno-partyjne zdecydowały o utworzeniu dodatkowych czterech województw, co jednocześnie spowodowało osłabienie jednostek samorządowych poprzez zmniejszenie ich granic. Decyzje te podejmowane były bez szeroko zakrojonych konsultacji społecznych⁷⁰.

W wyniku doświadczeń związanych z funkcjonowaniem samorządu wielokrotnie ustawodawca wprowadzał nowe rozwiązania. W literaturze przedmiotu znajdziemy szereg opracowań i badań dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz postulatów jego modernizacji. Do jednych z najrzetelniejszych zaliczyć możemy raport, który stworzyli: J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, W. Puzyna, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. I, Kraków 2013 oraz J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, M. Mączyński, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, K. Surówka, R. Szymczak, I. Zachariasz, M. Zawicki, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. II, Kraków 2014. Do opracowań, które w sposób wyczerpujący analizują zagadnienie zaliczyć również należy: M. Mączyński, *Reforma ustroju samorządu terytorialnego: uwarunkowania, możliwości i konsekwencje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, MSAP, Kraków 2014 oraz: *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek*

⁶⁷ Z. Bukowski, Aktualna struktura organizacyjna samorządu... op. cit., s. 57.

⁶⁸ http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/151795/Za-duzo-szczebli- [dostęp: 30.11.2016r.].

⁶⁹ K. Bandarzewski, Samorząd terytorialny – kierunek czy kierunki zmian?, [w:] *Sprawne państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*, M. Ćwiklicki (red.), MSAP, Kraków 2015r., s. 92.

⁷⁰ M. Myśliwiec, 25 lat samorządu terytorialnego w III RP, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 5(27)/2015, s. 14-15.

samorządu terytorialnego w Polsce, P. Kopyciński (red.), MSAP, Kraków 2015.

Reasumując, pomimo wielu negatywnych aspektów oraz niedociągnięć, reforma niewątpliwie zakorzeniła się w społeczeństwie. Sprawne i efektywne działanie wspólnoty samorządowej wymaga takiego uregulowania, które pozwalałoby współzarządzać przez mieszkańców. Samorządność stanowi immanentną cechę ustroju demokratycznego, zaś kształt struktur samorządowych może i powinien przybierać różnorodną postać determinowaną złożonymi czynnikami wynikającymi z doświadczeń historycznych, tradycji, otoczenia, potrzeb mieszkańców czy też ich wizji samorządności. Niewątpliwie elementem koniecznym jest przemyślana przez władze centralne długofalowa polityka wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, którego jednakże nie da się „zadekretować”, a które musi powstawać i rozwijać się samoczynnie, oddolnie.

Prof. UZ dr hab. Ryszard Zaradny

Instytut Politologii

Zakład Systemów Politycznych i Komunikacji Politycznej

Uniwersytet Zielonogórski

RELACJE POMIĘDZY MARSZAŁKIEM WOJEWÓDZTWA A WOJEWODĄ

***Від редакції.** У статті Р. Зарадного, професора кафедри політичних систем і політичної комунікації Інституту політології Зеленогорського Університету, досліджуються відносини між державою та органами місцевого самоврядування після того, як у 1998 р. у Польщі було впроваджено новий адміністративно-територіальний поділ на 16 воєводств. Одночасно було реформовано і місцеве самоврядування. Відтоді в новому територіальному поділі Польської Республіки діє самоврядування трьох рівнів: гміни, повіти та воєводства. На рівні гміни та повіту немає об'єднаної урядової адміністрації (на кшталт місцевих державних адміністрацій в Україні). На рівні воєводства діє самоврядування воєводства та об'єднана урядова адміністрація. На сьогодні у Польщі створені розгалужені системи державного та муніципального управління. Розкривається процедура прийняття бюджету гміни та регламентація його використання. Автор торкається проблеми співвідношення коштів, які залишаються у розпорядженні гміни як основної одиниці самоврядування, і сфери завдань, які ця одиниця реалізує. Також аналізується принцип самостійності територіального самоуправління та інші положення Конституції Республіки Польща та Європейської Хартії місцевого самоврядування.*

W 1998 roku dokonano w Polsce nowego podziału administracyjnego kraju tworząc 16 województw. Zreformowano jednocześnie samorząd terytorialny dostosowując go do nowych jednostek terytorialnych – wprowadzono trójstopniowy system: samorząd wojewódzki, samorząd powiatowy i samorząd gminny. Funkcjonowanie tego systemu oparto o konstytucyjną zasadę subsydiarności [4],

zapisaną preambule: „(...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Natomiast artykuł 15, przesądza o zasadzie decentralizacji władzy publicznej i narzuca obowiązek zapewnienia jednostkom terytorialnym zdolności wykonywania zadań publicznych powierzonych im ustawami. Ich realizacja winna odbywać się w oparciu o zasadę pomocniczości i ona winna stanowić granicę zadań i odpowiedzialności państwa. Oznacza to, że władze państwowe powinny się zajmować tylko tym, czego nie mogą rozwiązać sami obywatele z rodzinami ani władze samorządowe, które są im najbliższe. Reguła ta jest zgodna z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego ratyfikowaną przez Polskę w 1994 roku [1].

Konstytucja RP stanowi, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej oraz wykonuje znaczną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16). Powoduje to, że samorządy lokalne mogą podjąć każde zadanie publicznie, które nie zostało wyraźnie zastrzeżone dla innych władz publicznych (art. 163), jednocześnie ukształtowała się zasada, według której na rzecz samorządu terytorialnego działa domniemanie kompetencji. Określa też jednoznacznie funkcje pełnione w województwie: samorząd terytorialny jako gospodarza a administrację rządową jako dysponenta województwa. To samorząd terytorialny w województwie prowadzi działalność zarządzającą, wojewoda natomiast reprezentuje rząd w terenie. W ramach wypełniania tej funkcji dokonuje kontroli działań władz województwa poprzez jej nadzór. Artykuł 165 nadaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Jednocześnie należy podkreślić, że samodzielność stanowi wartość, która może podlegać określonym ograniczeniom. W wypadku nieograniczonej swobody w wykonywaniu zadań przez organy samorządu terytorialnego mielibyśmy do czynienia z jego autonomią. Uściślił to Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu: „samodzielność jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie, albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega między innymi na działaniu samorządu w ramach ustaw” [13]. Samodzielności samorządu upatrywać należy nie w jego całkowitym uniezależnieniu się od państwa, ale w jasnym, precyzyjnym określeniu przypadków, kiedy państwo może wkraczać w jego sferę działalności. Poza tymi ustawowo określonymi przypadkami państwo nie ma prawa ingerować w sferę jego działalności.

Na obszarze województwa występuje ustrojowy dualizm administracji publicznej, działają bowiem równolegle dwa organy o kompetencji ogólnej, a mianowicie organy samorządu województwa oraz organ administracji rządowej. Sejmik Wojewódzki posiada mandat społeczny, wyłaniany jest bowiem w drodze wyborów powszechnych. Do jego kompetencji należy między innymi: stanowienie prawa miejscowego, uchwalanie strategii rozwoju województwa oraz programów wojewódzkich, uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalanie

budżetu, decydowanie o najważniejszych sprawach majątkowych, wyłanianie organów wykonawczych, określanie zasad udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa czy uchwalanie, w granicach określonych ustawami, przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych [11]. Sejmik wyłania organ wykonawczy – Zarząd Województwa – którego pracami kieruje marszałek województwa.

Wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów mianowanym przez premiera. Odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności kontroluje wykonywanie przez organy zespolonej administracji rządowej zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz zarządzeń i poleceń Prezesa Rady Ministrów. Wojewoda kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne samorządy zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej, a także dostosowuje do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki rządu oraz – w zakresie i na zasadach przewidzianych w ustawach – koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań (art. 3 pkt 2). Do zadań wojewody związanych ze współpracą z samorządem terytorialnym należy zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa oraz kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków [9]. Ponadto z wojewodą należy uzgadniać projekty aktów prawa miejscowego stanowionych na podstawie upoważnień zawartych w ustawach szczególnych.

Natomiast samorząd terytorialny ma pewną swobodę w kształtowaniu swoich zadań oraz wyboru prawnych form ich realizacji. Kompetencje te regulowane są ustawowo, dlatego też należy uznać, że polityka realizowana przez samorząd terytorialny jest polityką w dużej mierze zdefiniowaną przez państwo. Samorząd wykonuje zarówno zadania własne oraz zlecone, przy czym zadania zlecone, jak i pewne zadania własne mają charakter obowiązkowy są bowiem narzucone przez ustawę. Powoduje to, że państwo częściowo określa zakres zadań samorządu terytorialnego. Formą wpływu na działania samorządowe są nieprzymuszone zlecenia na podstawie porozumienia wojewody z zarządem województwa. W porozumieniu takim zostają określone zasady sprawowania przez wojewodę kontroli nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych samorządowi zadań.

Wojewoda, zgodnie z artykułem 171 ustęp 1 Konstytucji, sprawuje nadzór nad działalnością samorządów, ale tylko wyłącznie według kryterium legalności. Nadzór legislacyjny wyklucza ingerencję w merytoryczną zawartość uchwał. Jednakże w ramach uprawnień kontrolnych wojewoda ma możliwość wstrzymania wykonania uchwały organu samorządu województwa dotyczącej spraw powierzonych i przekazanie do powtórnego rozpatrzenia, wskazując jednocześnie uchybienia i

określając termin jej ponownego uchwalenia. Wstrzymanie wykonania uchwały oraz jej uchylenie i wydanie w to miejsce zarządzenia zastępczego stanowi z pewnością jeden z najbardziej dotkliwych środków nadzorczych przysługujących wojewodzie. Ponadto w pewnym zakresie wojewoda ma prawo do wydawania rozporządzeń porządkowych, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 60) [11]. Organ samorządu terytorialnego może zaskarżyć zarządzenie wojewody do sądu administracyjnego [4, art. 166] w oparciu o artykuł 3 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [10]. Głównym zadaniem rozpoznania tego typu skargi jest zapewnienie procesowych gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego [8, c. 41]. Sądowa kontrola sprowadza się do zbadania czy organ administracji państwowej w sposób pełny wyjaśnił faktyczny stan sprawy, a także czy w sposób wyraźny i logiczny uzasadnił swoje stanowisko. Skutkiem uwzględnienia skargi jednostki samorządu terytorialnego jest uchylenie wadliwego rozstrzygnięcia nadzorczego przez sąd administracyjny. Obowiązek przedkładania wojewodzie do sprawdzenia zgodności legislacyjnej uchwał samorządowych sugeruje, że administracja samorządowa nie posiada odpowiednich kwalifikacji do uchwalania aktów prawa lokalnego zgodnie z prawem państwowym. Interpretować to można jako brak zaufania do administracji lokalnej oraz dążenia do kontrolowania i wpływania na decyzję samorządowe przez administrację państwową. Jest to ciągle odbiciem przekonania, że polityk centralny i urzędnik państwowy są z definicji mądrzejsi od władz samorządowych przez nich wybranych.

Szerszy zakres kontroli posiadają regionalne izby obrachunkowe (rio), szczególnie nad wykonywaniem przez samorząd terytorialny zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Nadzorują one działalność samorządu województwa w zakresie spraw finansowych, a także dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych. Izby kontrolują gospodarkę finansową na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 5 ust. 1 u. o rio), a także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności w przypadku kontroli zadań w zakresie administracji rządowej (art. 5 ust. 2 u. o rio) [12].

Dodatkowe komplikacje nastąpiły wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej, która preferuje politykę regionalną – służy jej m.in. Komitet Regionów, organ doradczy, który wypowiada się w imieniu władz szczebla niższego niż krajowy (tj. regionów, hrabstw, prowincji, gmin i miast). Regiony uzyskały możliwość reprezentowania swoich interesów na arenie międzynarodowej, która do tej pory zastrzeżona była dla administracji centralnej państwa. Wojewódzkie organy samorządowe zostały w dużej mierze dysponentami unijnych środków pomocowych. W tej kwestii niezbędne jest, by w państwie istniał sprawny i efektywny mechanizm instytucjonalno-proceduralny służący koordynacji polityki rządu i organów samorządu terytorialnego [7, s. 144]. Szczególnie dotyczy to realizacji inwestycji w regionie i sposobu ich finansowania – tak by było wyraźnie określone, co ma być finansowane z dochodów własnych, co z dotacji celowych z budżetu państwa, a co z środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej.

Niezależnie od ustawowych regulacji w relacja między organami wojewódzkiej administracji publicznej bardzo istotną rolę odgrywa układ polityczny. W warunkach, gdy marszałek i wojewoda wywodzą się z tego samego obozu politycznego współpraca jest bardziej efektywna, z przewagą po stronie samorządowej. Natomiast w warunkach kohabitacji pojawiają się sytuacje konfliktowe, które znacznie ograniczają współpracę w celu osiągnięcia celów założonych w planie rozwoju regionu, bowiem mogą być sprzeczne z celami ogólnopaństwowymi [5, s. 120]. W obecnym dualistycznym układzie występuje jeszcze wiele pozostałości związanych z niedemokratycznym scentralizowanym państwem [2, s. 70]. Pomimo wielu ustaw zmieniających wzajemne kompetencje, pozostało jeszcze wiele nieuregulowanych dziedzin. Korzystnym rozwiązaniem byłoby przekazanie pełni obowiązków samorządowi, który wykonywałby je w ramach zadań zleconych z zakresu administracji publicznej, a organy administracji rządowej miałyby nad nimi pieczę nadzorczą. W obecnej sytuacji wojewoda władczo – co jest charakterystyczne dla każdej władzy – rozszerza swoje kompetencje tak, by poprzez odpowiednią interpretację przepisów przejąć niektóre kompetencje samorządu do prowadzenia polityki zgodnej z wolą rządu, co blokuje sprawne działanie administracji samorządowej. Szczególnym obszarem generującym sytuacje konfliktowe jest system finansowania działalności samorządu [3, s. 49].

Samorząd na realizację zadań posiada własne środki materialne, jednakże w znacznej mierze uzależniony jest obecnie od subwencji i dotacji na wykonanie zadań zleconych. Te, zgodnie z polskim prawem i Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, mają być adekwatne do wydatków, jakie jednostki te będą zmuszone ponieść na wykonanie tych zadań. W rezultacie administracja państwowa decydując o przyznaniu środków finansowych, będąc jednocześnie władzą nadzorczą, może wiążąco wpływać na działalność samorządu. Sytuacja ta wpływa na pozycję samorządu, powodując istotną różnicę między formalnymi a faktycznymi możliwościami oddziaływania władz rządowych na jego działalność.

Praktyka wskazuje na dość częste niedoszacowanie koniecznych subwencji i dotacji oraz notoryczne spóźnienia w przekazywaniu dotacji samorządom. Zmusza to samorząd do zaciągania oprocentowanych kredytów bankowych celem równoważenia swych budżetów. Płaszczyzna napięć związana jest także z dysponowaniem środkami finansowymi pochodzącymi z Unii Europejskiej, które są w dyspozycji samorządu wojewódzkiego. Prawdopodobne jest zaostrzenie konfliktów między wojewodą a marszałkiem województwa na tle dzielenia funduszy unijnych, ponieważ wojewoda, szczególnie pochodzący z innej opcji politycznej niż marszałek województwa, może dążyć do poszerzenia swoich wpływów w tym zakresie [3, s. 130].

Ten krótki zarys relacji pomiędzy administracją samorządową a rządową pokazuje, iż perspektywa w pełni niezależnych i samorządnych województw jest jeszcze bardzo odległa. Założenia modelowe afirmują decentralizację władzy w oparciu o zasadę subsydiarności, ale praktyka pokazuje, iż pogodzenie się rządów z utratą wpływów dla części administracji publicznej jest trudne do zaakceptowania. Administracja publiczna, która składa się z samorządu terytorialnego i administracji

rządowej, nie stanowi wewnętrznie spójnego układu interesów. Inne potrzeby ma samorząd terytorialny, a inne administracja rządowa, reprezentuje bowiem odmienne, często sprzeczne i konfliktowe interesy względem samorządowych [6, s. 216]. Zakres kompetencji pozwalających administracji rządowej zdobyć przewagę nad samorządem jest nieproporcjonalnie duży w stosunku do modelu konstytucyjnego. Zjawisko to utrwalane jest poprzez upolitycznienia administracji państwowej. Jej struktury tworzone są bowiem na bazie partii politycznych, które sprawują władzę.

Bibliografia

1. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607).
2. Kisiel W., Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003.
3. Knosala E., Instytucja nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego w świetle ostatnich zmian ustawodawczych (w:) Dolata S. (red.), Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego, Opole 2002.
4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
5. Nowacka E.J., Polski samorząd terytorialny, Warszawa 2006.
6. Peters P.G., Administracja publiczna w systemie politycznym, Warszawa 1999.
7. Rydlewski G., Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej, Warszawa 2006.
8. Tarno P., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2012.
9. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009 Nr 31 poz. 206).
10. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).
11. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2016, poz. 486).
12. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 poz. 561).
13. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1997 r., K 38/97.

***Кочубей Лариса Олександрівна**, доктор політичних наук, професор, Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*

РЕГІОНАЛЬНІ ВИБОРИ У ФРАНЦІЇ: ВЛАДНО-ОПОЗИЦІЙНЕ ПРОТИСТОЯННЯ НАПЕРЕДОДНІ ПРЕЗИДЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ 2017 р.

Метою статті є охарактеризувати актуальні події, які на сьогодні відбуваються у політичному житті однієї з провідних країн Європи, яка наразі робить своєрідне «політичне селфі» та здійснює вплив на ті важливі політичні процеси, які відбуваються в світі. З'ясування особливостей регіональних виборів як певної передумови сьогоднішньої ситуації у виборчому процесі

президентської кампанії, яка вже розпочалася, хоча офіційно вибори Президента Франції відбудуться навесні 2017 р. Це дозволить певним чином екстраполювати результати підсумків виборів у Франції на політичну ситуації, зокрема в Україні та у світі в цілому.

Результати президентських виборів у Франції визначають зовнішню і внутрішню політику країни на майбутнє п'ятиріччя, тобто, президентські вибори – це обрання шляху розвитку країни на найближчий п'ятирічний період. Так, зокрема, палітра думок претендентів на президентську посаду, як у дзеркалі, відобразила настрої французів.

Серед головних опозиціонерів країни на сьогодні є Н. Саркозі. Екс-президент Франції Н. Саркозі обраний головою однієї з провідних опозиційних партій країни – «Союзу за народний рух» (UMP). Спостерігачі зауважували, що посада голови UMP послужить трампліном Н. Саркозі до президентських виборів 2017 р.

Окрім того, шансів йому додають результати виборів до рад департаментів, які відбулися 22-29 березня 2015 р. у Франції та виявилися серйозним випробуванням для провідних французьких партій і керівництва країни. За результатами березневих виборів минулого року переможцем змагань став Н. Саркозі – лідер партії "Союз за народний рух". Подальше зростання популярності праворадикального Національного фронту робить боротьбу між домінуючими на політичній арені лівими і правими силами (соціалістами й консерваторами) більш жорсткою, запутаною та інтригуючою.

У серпні 2016 р. з'явилася у продажу книга Н. Саркозі, який був президентом Франції з 2007 до 2012 року. Н. Саркозі заявив, що планує балотуватися у президенти Франції у 2017 році. Про це він повідомив у своїй новій книзі "Все для Франції", – зазначає Le Figaro. "Я вирішив стати кандидатом на президентських виборах 2017 р. Франція вимагає повної віддачі. Я відчув, що у мене є сили, щоб вести цю боротьбу у такі болісні для нашої історії часи", — написав Саркозі в книзі [1].

Проте, цьому не судилося бути, оскільки вже праймеріз у листопаді 2016 р. визначив ймовірних претендентів на вищу посаду у державі. Це – Франсуа Фійон (екс-прем'єр- міністр Франції) та Марін Ле Пен, яка була найбільшою несподіванкою першого туру президентських виборів 2012 р. у Франції. Вона посіла почесне третє місце і виступила з традиційною для крайніх правих внутрішньополітичної програмою. Президент Національного фронту М. Ле Пен збрала 17,9% голосів виборців і наполягала й наполягає зараз на відмові Франції від євро, вважає НАТО реліктом холодної війни і висловлюється за розвиток тісних російсько-французьких зв'язків, вважає за необхідне "зруйнувати" єврозону та повернути французький франк в якості національної валюти [2].

У жовтні ц.р. вийшла у продаж книга про нинішнього президента країни Ф. Олланда, яка миттєво стала бестселлером. Книга складається із 61 приватного інтерв'ю, які Ф. Олланд давав протягом останніх чотирьох років журналістам провідної французької газети Le Monde. Книга містить інформацію про те, як зароджувався «нормандський формат» та про наміри

Ф. Олланда у разі нового загострення ситуації в Україні. Книга, яка за умовами видавництва є невідредагованою Ф. Олландом, відразу спричинила бурхливе обговорення у французькому суспільстві та, на думку політичних оглядачів, не сприятиме перемозі у майбутніх президентських виборах [3].

Варто нагадати, що переможцем першого туру президентських виборів 2012 р., а згодом і всіх президентських перегонів став головний суперник Н. Саркозі – Ф.Олланд, який набрав у другому турі 51,62% голосів виборців. На виборах він представляв програму найстарішого лівого політичного об'єднання Франції — Соціалістичної партії, яка виступила в союзі з невеликою партією Лівих радикалів.

У Франції є ряд головних особливостей у побудові державної влади та місцевого самоврядування, і це те, що одна і та сама територія (регіон, департамент чи комуна) одночасно мають різний владний рівень. З одного боку – державне управління (ці території є державними адміністративними округами, які очолюють префекти), а з іншого – місцеве самоврядування – регіони (департамент чи комуна) – територіальні самоврядні колективи, які мають власну компетенцію, власні органи влади і управління, а також власні кошти. Регіон одночасно є адміністративним округом, який очолює префект – вища посадова особа регіону, підпорядкована уряду та Президентові Франції, яка представляє на території регіону державну владу. У період становлення незалежності Української держави законотворець обрав саме французьку модель місцевого самоврядування, яка на той час була найбільш придатною для адаптування в українських умовах [4].

Адміністративно–територіальною одиницею Франції є департамент. Вони поділені на виборчі округи – кантони, що об'єднують кілька комун. Самі кантони не мають самоврядованих функцій, їх основне призначення – створення умов для проведення виборів у генеральну раду. Президент генеральної ради є вищою посадовою особою виконавчої влади департаменту. На департамент, як і на регіон, також покладено виконання функцій державного управління. Департамент очолює префект департаменту, повноваження, роль та функції якого аналогічні префекту регіону. На представника держави покладена відповідальність за національні інтереси, виконання законів, цивільний порядок і відомчий контроль.

Демократичний характер Французької республіки говорить про існування в країні однойменного політичного режиму. Конституція закріплює складовими такого режиму: загальне голосування, пряме або непряме, але завжди рівне і таємне (ст. 3), можливість існування політичних партій і угруповань (ст.4). Головною рисою Конституції 1958 р. є концентрація політичної влади в руках виконавчих органів. Однак, юридична ієрархія виконавчої влади фактично не існує.

Стаття 72 Конституції Франції проголошує, що місцева влада Республіки (територіальні одиниці) — повинна управлятися обраними радами, доречі й реформа 1982 р. цього не змінила, тобто принцип незалежного управління місцевої влади та виборності членів їхніх органів, що приймають рішення,

залишається основоположним принципом французьких місцевих урядів. Виходячи з цього, кожен рівень адміністративного управління має свою сферу відповідальності. Рівень регіонів приймає рішення стосовно довгострокових завдань: економічне планування, планування розвитку інфраструктури, професійна освіта. Департаменти вирішують завдання з надання послуг населенню, соціальної допомоги, облаштування сільської місцевості, забезпечення шкільним транспортом. Нижчий рівень управління (рівень комун), який більш наближений до населення, вирішує завдання з містобудування, підтримки бібліотек, музеїв, громадського транспорту тощо [5].

На початку XXI ст. Франція опинилась перед завданням пристосування її державних інститутів, які ще донедавна видавалися остаточно утвердженими після тривалої смуги конституційної та політичної нестабільності, до якісно нових умов. Тим не менш провал на референдумі 29 травня 2005 р. проекта конституції Європейського Союзу, розробленого за ініціативою безпосередньо Франції і який підтримали видатні представники її політичного класу – Президент, уряд, парламентська більшість, а також і основні лідери опозиції, висунув на порядок денний проблему подолання очевидного розриву між політичною елітою країни і основною масою громадян [6; с. 257-258].

Приклад організації місцевого самоврядування у такій країні як Франція є досить важливим і повчальним для України. Наскрізь централізована, з стрункою вертикаллю державної виконавчої влади, зробила великий крок у реформуванні своєї адміністративної системи і провела широку децентралізацію влади. Завдяки децентралізації місцеве самоврядування одержало новий імпульс свого розвитку. Обрані населенням органи влади не тільки не привели до розладу системи влади, а поліпшили надання послуг населенню, вивільнили високий потенціал місцевої активності населення і дозволили державі зменшити опіку над місцевими проблемами.

Позитивним приклад Франції є також і тим, що реформування місцевої влади відбувалось поступово і комплексно під контролем держави. Зменшення повноважень місцевої державної адміністрації супроводжувалось ростом компетенції місцевого самоврядування і ростом фінансових ресурсів, якими володіють комуни. Досвід Франції підтверджує можливість і необхідність запровадження децентралізації влади у державі, якщо до цього дозріла і державна влада і само суспільство. Успішність такого реформування можлива лише за умови його поступовості і комплексності [7].

Із останніх політичних подій у Франції є те, що колишній прем'єр-міністр Франції Франсуа Фійон виграв (набрав 67 відсотків голосів) у Алена Жюппе на праймеріз «Республіканців», а він як відомо, виступає за зміцнення діалогу з РФ та відміну санкцій ЄС.

На сьогодні експерти очікують, що у травні французи будуть обирати між Фійоном і лідером правопопулістського «Національного фронту» Марін Ле Пен, а також віддають перевагу Фійону [8]. Однак, необхідно зазначити, що

регіональні вибори не завжди слугують стовідсотковою гарантією на лідерські позиції у президентській виборчій кампанії. Це доводить ситуація з Н. Саркозі.

Список використаних джерел

1. Саркозі хоче ще раз у ту ж річку. – 2016. – 22 серпня. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://expres.ua/world/2016/08/22/199087-sarkozi-hoche-raz-tu-zh-richku>.

2. Ле Пен закликала вивести Францію з єврозони і повернути свою валюту // Укр. правда. – 2015. – 9 березня. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.pravda.com.ua/news/2015/03/9/7060904/>.

3. Во Франции вышла книга, которая поставит крест на карьере президента Олланда [Електронний ресурс] // The Economist: Аналітика. Главные события в Украине и мире. 2016. – 15 октября. – Режим доступу:

<http://economistua.com/vo-frantsii-vishla-kniga-kotoraya-postavit-krest-na-kariere-presidenta-ollanda/#>

4. Євтушенко О. Н. Принцип субсидіарності у взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування: досвід Франції / О. Н. Євтушенко // Гілея. – 2009. – Вип. 18. – С. 321–329.

5. Конституция Французской Республики // Антология мировой политической мысли. Политические документы: В 5 тт. / Руководитель проекта Г.Ю. Семигин. – М.: Мысль, 1997. –

Т.5. – С.460–480.

6. Франция. В поисках новых путей / Отв. ред. Ю.И.Рубинский. – М.: Издательство «Весь Мир», 2007. – 624 с. – (Сер. Старый Свет – новые времена).

7. Женева Гримо. Организация административной власти во Франции. – М.: Интратек – Р, 1994.

8. На праймериз консерваторов во Франции победил Фийон. – 2016. – 27 листопада: [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.dw.com/ru/на-праймериз-консерваторов-во-франции-победил-фийон/a-36543785?maca=rus-rss_rus_UkrNet_All-4190-xml.

*Pereguda Yevgen, Dc. of Political Sciences, Professor,
Kyiv National University of Construction and Architecture*

*Miserzhy Svitlana, Cand. of Political Sciences, Docent,
Bogomolets National Medical University*

INSTITUTIONAL FEATURES AND DEVELOPMENT TRENDS OF LOCAL GOVERNMENT IN THE UNITED STATES

Від редакції. Стаття присвячена функціонуванню місцевого самоврядування в США. Проаналізовано адміністративно-територіальний устрій на субштатному рівні, організаційну структуру органів влади та розподіл повноважень, взаємодію органів місцевого самоврядування з органами влади рівня штатів та федерації. Місцеве самоврядування делегується

штатами. Зростання протягом останніх десятиліть ролі «сильних» мерів віддзеркалює загальну тенденцію до посилення виконавчої влади. Збільшення втручання федеральних органів у діяльність місцевого самоврядування (аж до формування концепції прямого федералізму) віддзеркалює недостатність наявних у місцевого самоврядування ресурсів. Водночас вказане втручання не забезпечує ефективного розв'язання усіх проблем самоврядування.

Local self-government is an important institution of a democratic political system. Its value is to promote the political participation of citizens, to use the social capital as a resource for social development. The US experience in this area may be useful for other countries, including Ukraine.

In recent years, the main areas of research in this field are the evolution of local governing structures, relations between various administrative units and management bodies, local political regimes, the relationship between the elites and interest groups, the relationship between political and managerial approaches to urban management, operation and role of city councils, the influence of electoral systems, the role of executive authorities, the interaction between the local government and federal administration, on one hand, and state, on another, the relations between local government and the processes of globalization, the emergence of new types of communities (regional clusters, knowledge corporations, etc.). With regard to the general theoretical approaches, it is possible to ascertain the transition from the so-called market-based approaches to network approaches [1; 2; 5; 7; 9].

Local self-government in the United States means the local government of administrative-territorial units that are part of the state. They are of two types. First, units of general competence. They consist of non-urban and urban areas. Most states (except for Rhode Island and Connecticut) are divided into counties. According to population census in 2007 [6], there were 3033 counties in the United States. In some states (Illinois, Kansas, Minnesota, Pennsylvania, and others) there are townships within county, uniting a group of similar communities (the total number is 16,519).

Urban areas are divided into municipal corporations. There are altogether 19,492 municipal corporations. There are some of their types: cities, villages, boroughs and towns. As a rule, the last three are suburban settlements. They are not in all states. Cities exist in all states except Hawaii. Most of municipal corporations are included in the counties, but 39 of them are out of counties.

If number of residents in villages, towns and borrows is not usually higher than 10 thousands, then in counties and cities this index varies wildly. The number of counties ranges from 10 thousands to several millions and the number of cities ranges from a few hundred to millions.

Second, this is administrative-territorial units of special competence. There are schools and special districts: fire, health, environmental protection districts, districts of electricity and water supply, health care, etc. In 2007 there were 50,432 districts, including 13,726 school districts [6].

Although the United States Constitution and federal laws define general principles for the regulation of legal relations in the United States, the regulation of self-government is the exclusive competence of the state. Among its principles – the

Dillon rule, named after Iowa judge who issued a decision in 1868, according to which '*municipal corporations owe their creation and get all of their rights and powers from state legislatures*'. [11] At the same time, another principle is the Home Rule, providing state's delegation of administrative powers to local authorities [3]. The combination of these principles has led to the fact that the constitutions of some states (Alaska, Illinois, New Mexico, and others.) in detail regulate activities and organization of local governments; other states (Alabama, Delaware, Mississippi, Tennessee, and others.) define only general principles. Besides constitutions, regulating local government, state legal system also includes laws, such as Municipal Codes.

Also, state governments (governors, departments, prosecutors) perform administrative supervision of local government. They may issue binding orders, pre-approve the decision of local authorities, inspect those decisions and even temporarily replace local administration. In addition, supervision forms of such activities are receiving reports of local authorities, pay subsidies, etc.

Municipal charters are important component of the legal regulation of local government. In a broad sense, this is state's body of laws regulating the activities of local authorities. In the narrow sense, this is specific document of municipality. The right to accept the last one is authorized by 44 states. Charters can not contradict the legislation of the states and the federation. Charters regulate organization and activities of local authorities and others.

The competence of Local Government varies from state to state, but usually it includes the maintenance of public order (90 % of the US police is local), elections, judiciary, tax collection, housing, school affairs, health, fire protection, garbage collection, parks and places of resort, control over the quality of goods, roads et al. [4]. Administrative functions in some of these areas (public order, education, health, social protection) are implemented by local bodies as state agents, and functions in other areas (water supply, sewerage, waste disposal, cleaning, gas supply, etc.) are defined as 'private' and municipalities are more independent. Naturally, the competence of local authorities includes urban development planning, determining areas for housing and industrial development, etc.

There are several systems of local self-government organization in the US. The most archaic system, preserved in a number of towns and townships, is town meeting (usually once a year). The residents elect board members, officers, approve budget during such meetings.

Commission system is not very common (approximately 5 % of territorial units, usually counties). Committee (council) elected by the residents consists of 5-7 members. They perform legislative and executive functions. Members of the council are the departments' chiefs by areas of their activity. This form is often criticized for corporatism, lack of control and others.

Council – manager system is much more common (40 % of territorial units). Council elected by the residents appoints a manager who governs economy of the unit, assigns officeholders, shapes the budget and supervises the implementation of Council's decisions. He is not the head of the territory and he does not intervene in

political issues. Council itself approves the course of local development, the budget and taxes.

This system prevailing in the counties and small towns and it provides professionalism, efficiency and accountability of management, insulation of current management against political conflicts. Ignorance of social groups' needs by the manager is this system weakness.

Rules of relations in Council-manager-residents triangle are very interesting. The Council may dismiss the manager, but in some states people can refuse to dismiss him, despite the decision of the Council. Moreover, even resignation of a board member, voted for the dismissal, is assumed if residents believe it is unfair. As well as, if residents voted in favor of manager's resignation and the Council members refuse to vote for the dismissal (this rule applies to more than 500 counties).

Council-Mayor form of local government is the most common (55 % of the counties and municipal corporations). The mayor is elected by the residents is the head of the administrative-territorial unit. This form has two types: 'strong mayor - weak council' and 'weak mayor - strong council'. In the first case, the mayor can issue political statements; he appoints to the posts in governing organs; he is responsible for system of justice, affects the activity of the council, including the institution of the veto, which often passes only 2/3 of the council (in Boston veto can not be passed). The system is typical for large cities and reflects the need for strong executive body with significant social differentiation.

In case of 'weak mayor - strong council' system, it is council who actually run the territorial unit, creates a branch committees, controls the executive bodies and assigns to positions. This system dominated on the cusp of the 19th and 20th centuries. In general, it exists in small towns now, but also it can be seen in Chicago, Atlanta and Los Angeles.

Other features of the organization of local authorities.

The number of councils in the counties ranges from 3 to 50 members. The right to recall council members is provided in some states. A quarter of counties form theirs councils not during elections, but by townships and municipalities delegating (such councils are called controllers councils). A collective executive body is not formed in counties, the population itself chooses Sheriff (police chief), Attorney (prosecutor), treasurer (Inspector General), the clerk of the court, the coroner (investigation of cases of murder), assessor (tax collection), auditor, recorder, superintendent of schools and land surveyor.

The average size of city councils is 5-7 persons, in larger cities - 9.

Term of councils' activity varies from state to state and reaches from 1 to 8 years, but more often this figure is 3-4 years. Many states have a right to recall a delegate, but a petition must be supported by 15-55 % of the voters. Council's elections are carried out on the basis of winner-take-all system. In most small and medium-sized cities wages of advisors is low (often it is not at all), so that they can combine work in the council with labor or commercial activity. Council meetings are generally public, and anyone who came has the right to speak.

Mayors are usually elected for 4-5 years. The candidate for this position must be a US citizen, as a rule, at least 30 years of age and reside permanently in the territory of the municipality (often, at least 3 years).

Public commissions on transport, parks and other issues, arousing public opinion, can be created in the cities.

As for the town meetings, they elect a treasurer, assessor, clerk, constable (ensure public order), commissioners for low-income people, roads and other officials.

Committees of 3-7 people run special districts. These committees are elected by the people or appointed by the Council, which formed the county. Elected councils work in school districts. They may charge a tax on the construction and maintenance of schools, administer federal subventions or state aids, hire teachers and others.

Let's highlight some trends in the development of local government units, which may be interesting, including the Ukrainian context.

As a rule, local government bodies do not own the enterprises, institutions, including services providers, so income from services amounts to 20 % in their own income of local government. Most of income has tax nature. In particular, there are current property tax (up to 80% of tax revenues, real estate and personal property are subject to tax – cars, equipment, inventory, livestock, furniture, etc.), sales taxes (standard rate is 0.5-3%), specific excise duties (gasoline, automobiles, cigarettes), income tax (along with federal and state), and others.

Most of not their own revenues make federal and state grants. They are available to be performed, including as it relates to federal programs. The process of granting federal subsidies was legislated under President Franklin D. Roosevelt, and especially it was intensified in the 1960s. Towards the end of the twentieth century their share in the budgets of local government has increased to 35%, and in some areas of activity - up to 60% [10]. There was even developed a concept of direct federalism, which was based on the erosion control at the state level and establishment of direct links between the federal level and local government. Objectives of subsidy assistance: to promote the economic development of backward areas, compliance with national standards of social security, the alignment of regional development, the promotion of education, encouraging of local authorities to reduce the tax burden.

This, incidentally, has led to another process, namely the strengthening of local government lobbying at the federal level. Associations of local authorities were established. There are National Association of Counties, National League of Cities, National Association of Towns and Townships, International City/County Management Association, National Association of County Engineers and so on.

Although subsidies can solve the abovementioned problems, they are accompanied by threats, such as erosion of self-government and political participation. One example of this is a decrease of voter turnout. If approximately 50-60% of citizens vote in national elections, then in local, including school councils, this figure is only 10-15% [8].

The threat of erosion of local government is not related to subsidies themselves, but the processes that caused them. For example, the thesis of the

exhaustion of the institutions of sheriffs and constables is recently heard. The reason is growing and becoming more complicated criminal activity, the fight against which requires high professionalism and specialization. Elected sheriffs and constables often do not have them, so national police forces replace them in many counties.

At the same time, federal subsidies are not always effective in terms of solving problems. For example, the problem of the quality of education and poverty of schools remains an acute despite the subsidies. At the same time, the centralization of the school system leads to the bureaucratization of the educational system, its isolation from the people, despite the fact that parents are in the majority of county councils.

Similar processes are also typical for relationship of local government with the states, which even compete with the federal level. It is interesting that constitutions of a number of states prohibit political parties to participate in local elections and nominate their candidates. This is motivated by the need to prevent the negative impact of monetary factor and ‘coercive agitation’ on will expression of citizens.

Literature

1. Agranoff R., and M. McGuire. *Collaborative Public Management*. Washington, DC : Georgetown University Press, 2003. – 232 pp.
2. Feiock R. C., ed. *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. Washington, DC : Georgetown University Press, 2004. – 272 pp.
3. Krane D., Rigos P., & Melvin B. Hill, Jr. *Home Rule in America : A Fifty-State Handbook*. Washington, D.C.: CQ Press, 2001.
4. Local Government. URL : <https://www.whitehouse.gov/1600/state-and-local-government>.
5. Lubell M., Schneider M., Scholz J., and Mete M. Watershed Partnership and the Emergence of Collective Action Institutions // *American Journal of Political Science* 46.1 (January 2002): 148–163.
6. Number of Municipal Governments & Population Distribution. URL : <http://www.nlc.org/build-skills-and-networks/resources/cities-101/city-structures/local-us-governments>.
7. Oakerson R. *Governing Local Public Economies : Creating the Civic Metropolis*. Oakland, CA: ICS Press, 1999. – XIV, 160 pp.
8. State and Local Governments : Democracy at Work? URL : <http://www.ushistory.org/gov/12a.asp>.
9. Stephens R. G., and Wikstrom N. *Metropolitan Government and Governance : Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. New York: Oxford University Press, 2000. – 208 pp.
10. The Urban Institute: Federalism and Local Governance : the U.S.Experience, UI-IUE Study Tour. 2003. Washington, D.C., April 7-11.
11. Writ C. L. Dillon's Rule. *Virginia Town & City*. 24(8) (1989): 12-15.

*Елизаров Сергей Александрович, доктор исторических наук, профессор,
Гомельский государственный технический университет им. П. О. Сухого
(Республика Беларусь)*

АДМИНИСТРАТИВНО-ХОЗЯЙСТВЕННЫЕ РЕОРГАНИЗАЦИИ В БССР : СОВЕТСКИЙ ВАРИАНТ РЕГИОНАЛИЗАЦИИ В ДЕЙСТВИИ

Оптимизация соотношения экономического и административно-территориального районирования в советской науке и практике рассматривалась в качестве одного из факторов (в определенных исторических условиях – как один из важнейших), определявшего эффективность региональной политики. При этом идеальным считался вариант, когда административное устройство государства основывается на исторически сформировавшихся (или формирующихся) территориальных социально-экономических общностях вплоть до их совпадения. В советский период истории были предприняты две крупные попытки реализации на практике принципа совмещения экономического и административно-территориального районирования: в 1920-е гг. и в конце 1950 – начале 1960-х гг.

С начала 1920-х гг. в условиях перехода к нэпу интенсивно шел процесс поиска советского варианта региональной политики, определения ее принципов, организационных форм, системы отношений «центр – регион», распределения властных полномочий и управленческих функций, материально-финансовых ресурсов. Активизируется разработка вопросов советского экономического районирования как деления территории на экономически законченные (но не обособленные) единицы, которое должно было установить наиболее рациональные формы сочетания единого руководства хозяйством и широкого развития инициативы на местах, а также привести к полной реорганизации административно-территориального деления (далее – АТД) советского государства. Последнее вполне логично вытекало из основного постулата марксистской теории о первенстве экономического базиса над политической надстройкой, решающей роли экономических факторов в общественном прогрессе.

Основные идеи экономического районирования в систематизированном виде были изложены в 1922 г. в тексте доклада Госплан III-й сессии ВЦИК «Экономическое районирование России» и в тезисах комиссии ВЦИК по вопросу об экономическом районировании России. [1, с. 102–174]. За основу бралось деление территории на экономические районы, каждый из которых рассматривался как «экономически законченная территория» и «одно из звеньев общей цепи народного хозяйства» (принцип специализации экономических районов и их кооперации в общегосударственном масштабе).

Экономическое районирование должно было строиться на основе учета перспектив развития всей страны и отдельных регионов. Важным считалось достигнуть оптимального сочетания централизованного управления экономикой с развитием местной инициативы, предоставить широкую

самостоятельность местным органам власти и ослабить сверхцентрализацию периода «военного коммунизма».

Госплановский план предусматривал реализацию принципа совмещения экономического и административного районирования. На основе выявленного экономического районирования предполагалось перестроить все АДД по системе область – округ – район. Область рассматривалась как крупная территориальная единица с законченной системой производственных элементов и с мощным производственным центром общегосударственного значения. Округ (по размерам равный небольшой губернии) планировался территориальным хозяйственным объединением местного масштаба во главе с производственным центром второго порядка. Район (районная волость) представлялся как мелкая единица советского управления с местным хозяйственным центром – торгово-промышленным поселением.

Первой в 1923 г. административно-хозяйственная реформа начала осуществляться в УССР. В БССР (уже с учетом украинского опыта) реформу начали в 1924 г. с перехода на трехзвенную систему АДД «округ – район – сельсовет».

Несмотря на значительные недостатки (непропорциональность административно-территориальных единиц, превалирование политико-административного подхода над экономическим, искусственность ряда административно-территориальных образований и их неполная экономическая обоснованность) в результате первой попытки советской административно-хозяйственной регионализации в БССР были выделены разноуровневые экономические районы, на основе чего сформировалась новая система АДД. Она в целом соответствовала новым экономическим приоритетам советской власти и изменившимся подходам к распределению функций между центральными и местными органами власти, создавала экономическую и организационную основу развития элементов местного самоуправления. Вместе с тем реформа отражала общее для 1920-х гг. противоречие между авторитарной политической системой (для которой более всего подходила экономическая централизация) и нэповскими рыночными механизмами. Реформа не была доведена до конца, а созданная в ее результате система административно-территориального деления не обрела своей логической законченности.

Вновь идеи экономического районирования приобретают актуальность во второй половине 1950-х гг. «Совнархозовская» реформа 1957 г. была попыткой вернуться к опыту 1920-х гг. Правда, ее задачи оказались гораздо более ограниченными – главным образом предполагалось путем передачи функций управления предприятиями общесоюзного и республиканского подчинения на уровень областей превратить последние в полноценные административно-экономические единицы.

Реформа в начальный период проводилась на основе принципа совмещения экономического районирования с существовавшим АДД и лишь в отдельных случаях СНХ (Советы Народного Хозяйства) объединяли несколько

областей. В результате в СССР было создано 105 экономических административных районов с СНХ, в том числе: в РСФСР – 70, в УССР – 11, в Узб. ССР – 4, в Каз. ССР – 9, в остальных 11 союзных республиках – по одному (в том числе и БССР).

Но в начале 1960-х гг. стало доминировать представление, что деятельность СНХ должна быть шире экономического административного района, возобладала тенденция к объединению в рамках одного СНХ нескольких административно-территориальных единиц не только областного (краевого), но и республиканского уровня. В конце 1962 – начале 1963 гг. сеть СНХ была реорганизована – территории функционирования СНХ (прежде всего в РСФСР) были расширены, они стали обслуживать несколько областей и краев, а четыре союзные республики Средней Азии объединили в один экономический район [2, с. 7–8].

СНХ перестал быть существенным признаком экономического административного района, в большинстве случаев став отличительной чертой крупного экономического района или подрайона, охватывавшего несколько административно-территориальных единиц. До укрупнения у 92 из 100 СНХ сферы деятельности совпадали с границами области, края или республики, после укрупнения таких СНХ осталось только около трети [3, с. 195].

В 1962 г. принципы совнархозовской системы попытались распространить на сельское хозяйство. Такая управленческая реорганизация была явлением не случайным, а вполне закономерным и логичным продолжением начатого в 1957 г. процесса перестройки всей системы управления экономикой на основе положений теории и практики экономического районирования.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 22 марта 1962 г. о перестройке управления сельским хозяйством во всех республиках СССР весной 1962 г. предусматривалось создание территориальных производственных колхозно-совхозных управлений (ТПКСУ). В БССР их было образовано 60. ТПКСУ выступали в качестве межрайонных органов, каждое из которых охватывало своим руководством сельское хозяйство 2–3 районов [4, л. 251–252]. Управления получали широкие полномочия: руководство организацией производства и заготовок сельскохозяйственных продуктов и обеспечение выполнения планов производства и государственных закупок каждым колхозом и совхозом; планирование, учет и отчетность по производству и заготовкам сельхозпродуктов, рассмотрение производственно-финансовых планов и годовых отчетов колхозов и совхозов и т. д. [4, л. 251–258].

Наделенные большими полномочиями ТПКСУ по существу «отняли» значительную их часть у районных Советов. Однако при этом, обладая достаточными административно-хозяйственными функциями, ТПКСУ были лишены административно-управленческих функций. В то же время сохранившиеся низовые административные районы стали контролировать преимущественно социальные аспекты развития регионов, выполняя главным образом административно-управленческие и в очень ограниченном масштабе

административно-хозяйственные функции. Таким образом на районном уровне возникли две организации: административные районы с преобладанием административно-управленческих и социальных функций, и ТПКСУ – функций административно-хозяйственных. Это очень быстро создало неизбежную «управленческую неразбериху».

Такой вариант реорганизации управления сельским хозяйством также создавал разрыв между административно-территориальным делением и территориальной структурой управления сельским хозяйством. В результате в ноябре 1962 г. на пленуме ЦК КПСС было решено «считать целесообразным иметь производственные колхозно-совхозные управления, образуемые на основе укрупнения ныне существующих сельских районов...» [5, с. 293].

Укрупнение районов до уровня ТПКСУ стало партийно-государственной директивой, принятой на местах к исполнению: в декабре 1962 г. вместо существовавших 123 районов осталось 77 [6, с. 281–287].

Достаточно быстро практика существования новой районной системы, созданной после декабрьского (1962 г.) укрупнения сельских районов, показала, что ликвидация такого количества районов себя не оправдала. Большая территориальная разбросанность населенных пунктов, наличие значительного количества лесных и болотистых массивов, низкое качество (а нередко и отсутствие) дорог и слабое развитие средств связи усложнило оперативное руководство колхозами и совхозами, возникли значительные трудности и неудобства в обслуживании населения.

Декабрьское (1962 г.) укрупнение районов было проведено в спешке, без должного экономического обоснования и выявления перспектив их дальнейшего развития, интересов населения и, самое главное, без учета возможностей местного руководства по-прежнему эффективно выполнять официально несколько смягченную (в связи с призывами развивать местную инициативу), но сохранившую свою суть установку на «оперативность управления» и «приближение руководства к населению». Это последнее обстоятельство и послужило в первые годы после отстранения от власти Н. С. Хрущева решающим аргументом необходимости разукрупнения многих новых районов и очередном отказе от идеи совмещения экономического и административно-территориального районирования.

Советский опыт практического совмещения административно-территориального и экономического районирования является уникальным и в истории других стран не встречался. Планово-централизованная система управления экономикой в СССР создавала реальные возможности для таких экспериментов в 1920-е гг. и на рубеже 1950–1960-х гг. Однако ни одна из этих попыток не была доведена до конца, так как партийно-государственное руководство главным образом рассматривало административно-территориальное деление как средство претворения в жизнь своих властных приоритетов и изменяло его преимущественно в соответствии с меняющимися представлениями о роли и месте управленческого аппарата в этом процессе. В то же время последовательная практическая реализация принципа единства

административно-территориального и экономического деления в качестве стратегического направления развития территориальной организации государства требовала постоянной корректировки границ административно-территориальных единиц в соответствии с изменениями прежде всего пространственных пределов экономических районов, а не задач, ставившихся высшим партийно-советским руководством перед системой местного территориального управления.

Опыт административно-территориальных преобразований БССР показывает, что чаще всего экономические признаки служили лишь критериями для определения конкретных очертаний административно-территориальных единиц с целью выравнивания их экономических потенциалов.

Идеи реорганизации АТД вновь актуализировались в период «перестройки». Много их приверженцев среди белорусских экономистов-географов и сегодня. На взгляд автора, в современных условиях представляется нецелесообразным осуществление кардинальной перестройки АТД Республики Беларусь на основе принципа совмещения административно-территориального и экономического районирования. Исторический опыт административно-территориальных трансформаций в БССР показывает, что достижение такой задачи практически возможно только на весьма ограниченный промежуток времени. А в современный период глобализации мировых процессов, быстрого развития научно-технического прогресса, структурных изменений в мировой экономике за счет появления новых производств, не связанных с наличием определенных природно-географических условий и полезных ископаемых, этот временной интервал еще больше сокращается. АТД всегда отставало от экономического районирования и такое отставание объективно будет усиливаться. Кроме того, следует учитывать, что административно-территориальная единица представляет собой сложную социально-экономическую систему, развитие которой в современных экономических условиях характеризуется стохастичностью и в значительной степени непредсказуемостью. Поэтому более рациональным видится приспособление новых экономических реальностей к существующему АТД, продолжение разработки и реализации программ совершенствования территориальной организации труда (в том числе развития малых и средних городских поселений).

Список использованных источников

1. Вопросы экономического районирования. Сборник материалов и статей. (1917–1929 гг.) / ред. : Г. М. Кржижановский. – М. : Госполитиздат, 1957. – С. 343 с.
2. Саушкин Ю. Г. Новое экономическое районирование / Ю. Г. Саушкин. – М. : Знание, 1963. – 32 с.
3. Алампиев П. М. Экономическое районирование СССР: в 2 кн. / П. М. Алампиев. – М. : Госполитиздат : Экономиздат, 1959–1963. – Кн. 2. – 1963. – 248 с.
4. Национальный архив Республики Беларусь. – Ф. 4п.– Оп. 81. – Д. 1655.

5. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986 гг.): в 15 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 9-е изд., испр. и доп. – М.: Политиздат, 1983–89. –

Т. 10 (1961–1965 гг.). – 1985. – 493 с.

6. Сборник законов Белорусской ССР и указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР. 1938–1975 гг. : в 3 т. / сост. : Е. Я. Бурдзевецкий [и др.]. – Минск : Беларусь, 1974–1976. –

Т. 1. – 1974. – 349 с.

*Антанович Нина Арсеньевна, кандидат политических наук, доцент,
Белорусский государственный университет (Республика Беларусь)*

ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПРОСТРАНСТВА СРЕДСТВАМИ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

В современной социально-политической науке активно используется широкое по логическому объему понятие «*социальное пространство*», под которым подразумевается, с одной стороны, характеристика конструирования окружающего мира социальными группами и субъектами с учетом географических условий, территориальных особенностей и определенной ценностной системы; с другой – система координат социального действия, заданная социальными диспозициями и дистанциями. К примеру, П. Бурдье изучал то, как социальное пространство вписывается в физическое пространство, воплощаясь в архитектуре и топонимике городов. Мы будем пользоваться первым значением термина «социальное пространство» при рассмотрении тенденций жилищной политики в Республике Беларусь. Символика дома/жилья как обители человека, как *упорядоченного пространства* отражает не только материальные аспекты, но и фундаментальные аспекты отношения человека к миру в целом, к среде обитания, к своей стране, наконец. Важность проблем формирования социального пространства средствами жилищной политики также демонстрирует развитие урбанистики как особого междисциплинарного направления теоретических и прикладных разработок в области жилищного строительства, экологии и демографии.

Вопросам жилищной политики в Республике Беларусь уделяется большое внимание на различных уровнях власти, а институтом исполнительной власти, ответственным за ее реализацию, является Министерство архитектуры и строительства. В 1994 г. была принята «Национальная жилищная программа (Концептуальные положения жилищной политики в условиях перехода к рыночной экономике)», в 2008 г. – «Концепция строительства (реконструкции) доступного и комфортного жилья для граждан Республики Беларусь», а в 2013 г. – «Концепция государственной жилищной политики Республики Беларусь до 2016 года».

Значимость жилищной проблемы подтверждают опросы общественного мнения. Так, согласно данным Информационно-аналитического центра при Администрации Президента Республики Беларусь (ИАЦ), жители Беларуси в качестве наиболее значимых проблем социальной сферы назвали три: развитие здравоохранения (44,5 %), жилищная проблема/строительство жилья (39 %) и развитие ЖКХ – 31,5 % [1, с. 46]. Очевидно, что столь высокая актуальность проблем жилищной сферы выводит ее на уровень политической значимости, требует выработки и совершенствования жилищной политики государства.

В 2006–2012 годах в Беларуси было построено 36,2 млн. кв. метров жилья, а жилищные условия улучшили более 300 тыс. семей (более 1 млн. человек). В этот период 60 % жилья было построено на условиях государственной поддержки (льготное кредитование, субсидии определенным категориям граждан, льготное жилье). В 2012 г. доля индивидуального жилищного строительства в общем объеме вводимого жилья составила лишь 31,5 % [2]. Акцент в жилищном строительстве делался на массовом (многоквартирном, «типовом проектировании массовых серий жилых домов типовых потребительских качеств»), а не индивидуальном домостроении, преимущественно в крупных городах и главным образом в столице. Согласно данным Национального статистического комитета за 2015 г. жилищный фонд Республики Беларусь распределен следующим образом (данные в миллионах квадратных метров общей площади): г. Минск – 43,8, Брестская область – 37,9, Витебская – 31,6, Гомельская – 36,7, Гродненская – 30,5, Минская – 41,2, Могилевская – 29,5 [3].

Постепенно акценты жилищной политики в Беларуси менялись, стала очевидной проблема ускоренного роста столицы и крупных городов, доминирования многоквартирного строительства над индивидуальным. В этом плане показательны данные численности населения Республики Беларусь по Минску и областям страны за 2016 г. (в тыс. человек): г. Минск – 1959,8; Гомельская область – 1422,9; Минская – 1417,4; Брестская – 1387,0; Витебская – 1193,5; Могилевская – 1067,7; Гродненская – 1050,1 [4]. В 2013 г. была принята Концепция государственной жилищной политики Республики Беларусь до 2016 г., в которой была определена цель государственной жилищной политики: «создание условий для удовлетворения гражданами потребности в доступном и комфортном жилье согласно их индивидуальным запросам и финансовым возможностям, формирование полноценного рынка жилья» [2].

В Концепции государственной жилищной политики Республики Беларусь до 2016 г. был сделан ряд значимых акцентов:

- переход от массивированной государственной поддержки к «максимальному привлечению внебюджетных источников, включая собственные средства граждан, средства организаций»;

- внимание к индивидуальному жилищному строительству, а именно: доведение его доли «не менее чем до 40 % от общего объема ввода жилья», «расширение ассортимента продукции индустриального домостроения для использования в индивидуальном жилищном строительстве; реализация

производителями и торговыми организациями гражданам строительных материалов в рассрочку; создание широкой системы услуг по строительству индивидуальных жилых домов»;

– стимулирование жилищного строительства в малых городах и создание условий для комфортного проживания там;

– развитие государством рынка арендного жилья («формирование и развитие фонда жилых помещений коммерческого использования государственного жилищного фонда») [2].

Вместе с тем Концепция государственной жилищной политики сохраняла социальную направленность жилищного строительства, в частности: сохранение льгот для многодетных семей, обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилье для военнослужащих.

Тенденция приращения индивидуального строительства проявилась в заявлениях о «совершенствовании территориальной организации», обеспечивающей успешное региональное развитие и в идее создания городов-спутников г. Минска и областных центров. В 2014 г. был принят Указ Президента Республики Беларусь «О развитии городов-спутников». При создании городов-спутников планировалось развивать застройку малой (не выше трех этажей) и средней (не выше пяти этажей) этажности [5]. Так, планировалось развивать девять спутников столицы. Однако при реализации идеи возник ряд проблем: проблема инфраструктуры, трудоустройства, транспорта и коммуникаций. В результате жители столицы крайне неохотно стали вкладывать средства в строительство жилья в городах-спутниках. Надежды возлагаются на Китайско-Белорусский индустриальный парк «Великий камень», который строится в непосредственной близости от столицы (25 км.) [6]. В 2016 г. руководство страны стало заявлять о том, что вскоре свободных земель для строительства в Минске не будет, по сути, признавая необходимость ограничения роста столицы.

Социальное пространство страны формируется не только городами, но и сельскими населенными пунктами. Зонами довольно активной жилищной политики в сельской местности в Беларуси стали агрогородки. Идея агрогородков была закреплена в «Государственной программе возрождения и развития села на 2005–2010 годы». Агрогородок – это благоустроенный тип сельского поселка. Агрогородки, как правило, создавались на основе существующих населенных пунктов. На настоящий момент создано 1,5 тыс. агрогородков. Развитие агрогородков напрямую зависит от экономической эффективности аграрной отрасли с акцентом на развитии агроиндустрии, контролируемой государством.

В 2016 г. Правительство Беларуси утвердило Государственную программу «Строительство жилья» на 2016–2020 годы, в которой прослеживается преемственность с рассмотренной выше программой, а также акценты делаются на: возможности строительства индивидуального жилья по госзаказу, на применении зарубежного опыта индивидуального строительства,

на развитии городов-спутников, на энергосберегающем жилье. Появилось предложение развивать ипотечное кредитование [7].

Как уже было показано, долгое время в жилищной политике Беларуси доминировали тенденции урбанизации, государственной поддержки при строительстве жилья в форме льготного кредитования для очередников, развития крупного домостроения при формировании социального пространства. Такого рода жилищная политика, с одной стороны, решала жилищную проблему для широкого круга граждан, а с другой – создавала возможности для высокоприбыльного бизнеса крупным строительным организациям и смежным предприятиям – производителям стройматериалов, железобетонных конструкций и т. п. Новейшие тенденции требуют обновления жилищной политики.

Таким образом, политические аспекты формирования социального пространства средствами жилищной политики заключаются в исследовании самого содержания жилищной политики, институтов, ответственных за ее выработку и реализацию, вопросов удовлетворенности населения как критерия социальной эффективности, а также вопросов соответствия жилищной политики развитию территорий конкретного государства.

Список использованных источников

1. Республика Беларусь в зеркале социологии: сборник материалов социологических исследований за 2014 год / В. М. Литвинович [и др.]; под общ. ред. А. П. Дербина. – Минск: Белорусский Дом печати, 2015. – 200 с.

2. О Концепции государственной жилищной политики Республики Беларусь до 2016 года // Постановление Совета Министров Республики Беларусь 5 апреля 2013г. № 267 [Электронный ресурс] – Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 11.04.2013, 5/37114 2 – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=C21300267&p1=1> – Дата доступа: 26.11.2016.

3. Жилищный фонд Республики Беларусь [Электронный ресурс] - Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Режим доступа: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/zhilischnye-usloviya/godovye-dannye_4/zhilischnyi-fond-respubliki-belarus/ – Дата доступа: 26.11.2016.

4. Численность населения Республики Беларусь по областям и г. Минску на 1 января 2016 г. [Электронный ресурс] – Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Режим доступа: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/demografiya_2/graficheskii-material_2/chislennost-naseleniya-respubliki-belarus-po-oblastyam-i-g-minsku/ – Дата доступа: 26.11.2016.

5. Правительство разрабатывает госпрограмму по развитию городов-спутников [Электронный ресурс] – БЕЛТА: Белорусское Телеграфное Агентство. Режим доступа: Минск: <http://www.belta.by/president/view/pravitelstvo-razrabatyvaet-gosprogrammu-po-razvitiju-gorodov-sputnikov-minska-208340-2016/> – Дата доступа: 26.11.2016.

6. Китайско-Белорусский индустриальный парк «Великий камень» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.industrialpark.by/ru/general-information>– Дата доступа: 26.11.2016.

7. Совмин Беларуси утвердил госпрограмму «Строительство жилья» на 2016-2020 годы [Электронный ресурс] – БЕЛТА: Белорусское Телеграфное Агентство. Режим доступа: <http://www.belta.by/economics/view/sovmin-belarusi-utverdil-gosprogrammu-stroitelstvo-zhilja-na-2016-2020-gody-v-objeme-br2709-trln-190832-2016>– Дата доступа: 26.11.2016.

*Бурда Інна Олександрівна, кандидат історичних наук, доцент,
Київський національний університет будівництва і архітектури*

МОВНА ПОЛІТИКА СЕРЕД ПРАВОСЛАВНОГО НАСЕЛЕННЯ ПОЛЬЩІ ЧАСІВ ДРУГОЇ РЕСПУБЛІКИ (1918-1939)

В сучасному світі, коли населення є досить мобільним, а міграційні процеси не припиняються, більшість країн Європи стикаються з вирішенням національного питання. В таких умовах для України, яка так само не позбавлена цих процесів, важливим є вивчення досвіду інших країн.

На початку 1918 р. постало питання створення незалежної Польщі. Керівники провідних на той час держав Девід Ллойд-Джордж (прем'єр-міністр Британської імперії 1916-1922 рр.) та Вудро Вільсон (президент США 1913-1921 рр.) відкрито почали заявляти про необхідність незалежної Польщі, але з урахуванням прав та свобод національних меншин. У листопаді 1918 р. Ю. Пілсудський посів посаду тимчасового керівника Польщі та Війська польського. З цього часу починається етап формування кордонів II Речі Посполитої, який завершився остаточно у 1922 р. за сприяння США та провідних країн Європи. Нова держава мала площу 388,6 тис. кв. км, з населенням 27 млн. 177 тис. жителів [2, с. 9]. В результаті чого Польща отримала етнічні українські землі – Галичину, Волинь, Полісся. Окрім того, українці проживали на Лемківщині, Надсянні, Люблінщині, Холмщині, Підляшші. Сьогодні складно встановити, яка кількість українців проживала на вказаних територіях. Переписи 1921 р. та 1931 р. мали вади: у 1921 р. під час перепису питання етнічної приналежності ставилося, але він не охопив усю територію Польщі, у 1931 р. про етнічність жителів не запитували, лише про мову у повсякденному житті та віросповідання [2, с. 9]. Р. Дрозд, Б. Гальчак вважають, що кількість непольського населення в Польщі значно перевищувала 30 %.

Врегулювання національного питання в Польщі мало декілька варіантів. Одним з яких був проект Ю. Пілсудського, що стояв на федералістських позиціях. Проте, вже на початку 1920-х рр. Ю. Пілсудський тимчасово відходить від активної політичної діяльності, а в державі перемагають ідеї «Польща для поляків». Таке гасло було висунуто найвпливовішою на той час

націонал-демократичною партією і співпало з виданням березневої Конституції 1921 р.

Наріжними каменями для врегулювання національного питання були, та й залишаються сьогодні, питання релігії та мови. У статті ми зупинимося на мовній політиці в православній церкві в Польщі, а також в освітніх закладах протягом 1918–1939 рр. Саме для вирішення цих нагальних питань в Польщі було відкрито Міністерство релігійних віросповідань та народної освіти (МРВНО).

Українці на цих територіях були православними та греко-католиками. Православного непольського населення нараховувалося на 1931 р. 11,8 % (3,8 млн.) [5, с. 249].

Православна віра розглядалася як віра російських загарбників, тому вже протягом 1918–1924 рр. у православних було відібрано 400 храмів, а віруючих часто насильно переводили в католицьку чи греко-католицьку віри [5, с. 248].

Статус автокефальної церкви визначався низкою документів, що приймалися протягом 20-30-х рр. ХХ ст. Останнім документом, що врегулював стосунки Православної церкви та Польської держави та закріплював її назву, що існує і сьогодні, став «Внутрішній устав Автокефальної Православної Церкви» від 10 грудня 1938 р. На кінець 1938 р. ПАПЦ (Польська Автокефальна Православна Церква) мала митрополію в Варшаві, 5 єпархій (Варшавсько-Холмську, Волинську, Поліську, Гродненську, Віленську), 2 богословські семінарії в містах Вільно та Кремінець, 202 студентів на відділенні православного богослов'я у Варшавському університеті, 1160 приходів та 1792 кліру [5, с. 252]. З одного боку, держава визнавала за православними право на віросповідання, а з іншого – вводила польське богослужіння. Польське богослужіння в православних церквах визнавалося пріоритетним згідно «Тимчасових правил» МРВНО від 30 січня 1922 р., які не мали сили закону, були рекомендованими, але активно виконувалися.

Боротьба за україномовне богослужіння очолювали представники культурно-освітніх організацій Волині, Галичини, Підляшшя, Поділля. У 1927 р. пройшов Луцький церковний з'їзд, на якому було висунуто вимогу українізації богослужіння до верхівки церковної ієрархії.

Луцький церковний з'їзд, що проходив 26 вересня 1927 р. у місті Рівне, зібрав понад 100 делегатів від українських культурно-освітніх організацій Волині, Холмщини, Підляшшя, Галичини, Полісся. Робота з'їзду була оформлена у меморіал, який вказував на неприйнятне становище православ'я в Польщі. Важливим питанням в документі було питання україномовного богослужіння на навчання українською мовою [1].

Діяльність за українізацію Польської Православної церкви не дала результату, оскільки основним для польського уряду було завдання унезалежити церкву від Московського патріархату і мовне питання було важливим в цьому процесі. Наполягаючи на польському богослужінні уряд таким чином посилював свої позиції в релігійній сфері.

Перед урядом незалежної Польщі також постала проблема мовного питання в освіті. Окрім того, серед населення було багато неписьмених, особливо у східних воєводствах, де показники доходили до 65 % [3, с. 127]. 9 лютого 1919 р. по всій території Польщі було впроваджено обов'язкову шкільну освіту для дітей у віці від 7 до 14 років.

В мовній освітянській політиці серед національних меншин чітко простежувалася тенденція до запровадження польської мови викладання. Для освіти було розроблено проект утравквістичного (двомовного) навчання, автором якого був Станіслав Грабський. Закон було розроблено влітку 1924 р., а вже 1 листопада 1924 р. його було запроваджено в життя та він був чинним до скасування 7 квітня 1956 р.

Так, польська мова запроваджувалася на усіх щаблях адміністрації в державі. Проте залишалось право національних менших звертатися до урядових державних установ рідною мовою. Двомовні школи визначалися як основний тип шкіл. Батьки, за проектом, повинні були вказувати бажану мову навчального процесу. Далі рішення приймалося на рівні інституту шкільного плебісциту.

Для утворення української школи потрібно було набрати 40 заяв, для польської – всього лише 20 [2, с. 19]. Поступово українські школи почали замінювати утравквістичними, коли половина навчання проходила мовою меншин, половина – польською. Дані по Львівському шкільному округу чітко це підтверджують. На 1923–1924 навчальний рік (до прийняття закону) існувало 2448 шкіл з польською мовою викладання та 2391 українською мовою викладання. На 1927–1928 навчальний рік в цьому ж окрузі вже існувало 2234 польських школи, 720 українських, 1695 утравквістичних [2, с. 20]. У 1937–1938 навчальному році було 3064 загальні та 2 середні школи. Лише українською мовою навчання залишилося 461 загальна школа, 24 гімназії та 2 ліцеї. В 2123 школах українську мову викладали окремим предметом.

В найгіршому стані серед православного населення перебували білоруські школи. З 1923 по 1939 рр. з 37 білоруських загальних шкіл не залишилося жодної, навіть двомовної, і лише одна білоруська середня школа. Лише 44 школи мали окремим предметом білоруську мову [2, с. 128].

Як висновок, польському уряду Другої Речі Посполитої вдалося подолати неписьменність, а з іншого його політика не сприяла розвитку мов національних меншин.

Отже, не дивлячись на те, що Конституція проголошувала рівні права та свободи для усіх національностей Польщі, мовна політика такі права не забезпечувала. Польське богослужіння в православних церквах та польська мова в освіті, на думку польського уряду, сприяли зміцненню держави. Проте це породжувало незадоволення серед національних менших, що з часом переросло у відкрите протистояння.

Список використаних джерел

1. Альошина О.А. Діяльність Арсена Річинського в контексті українізації православної церкви в Польщі (20-30-ті рр. ХХ ст.). Дис. на здобуття наук. ст. канд. іст. наук. Спец. 09.00.11. – релігієзнавство. – Острог, 2011. – 227 с.
2. Дрозд Р. Історія українців у Польщі в 1921–1989 роках / Р. Дрозд, Б. Гальчак, І. Мусієнко / Пер. з пол. І. Мусієнко. – 3-є вид., виправ., допов. – Х. : Золоті сторінки, 2013. – 272 с.
3. Дильонгова Г. Історія Польщі 1795-1990 / Г. Дильонгова / Пер. з пол. М. Кірсена. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 239 с.
4. Папакін А. Г. Пілсудський Юзеф-Клеменс [Електронний ресурс] / А. Г. Папакін // Енциклопедія Історії України. – Режим доступу : http://www.history.org.ua/?termin=Pilsudskyj_Y.
5. Православная Церковь в Восточной Европе. ХХ век. Под ред. Кристин Шайо / Пер. с фран. – К. : Из-во «Дух і Літера», 2010. – 440 с.

*Вакарчук Катерина Василівна, кандидат політичних наук, доцент
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова*
РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В ІСПАНІЇ

Проблематика, пов'язана з питаннями регіональної політики, децентралізації та реформування місцевого самоврядування, не втрачає своєї актуальності, і в наші дні. Особливо, зараз в період, коли наша держава потребує не лише гучних заяв політиків, але й долучені до процесів вирішення зазначених вище питань, провідних науковців, експертів, вчених.

Дослідженню даних проблем приділяють такі українські вчені, як В. Борденюк, І. Коліушко, Л. Полях, А. Ткачук та ін. Важливе значення щодо використання зарубіжного досвіду місцевого самоврядування серед російських авторів мають наукові праці А. Авілової, К. Баранової, В. Єремяна, Д. Кокорева, Я. Старцева, О. Черкасова та ін.

Звісно, при будь-яких перетвореннях в державі велике значення має звернення до зарубіжного досвіду, особливо до країн, які вже пройшли важкий шлях децентралізації. Це передусім досвід Польщі, Франції, Іспанія, Італії та ін.

Досвід Іспанії може стати в нагоді для вирішення питань надання більшої фінансової та матеріальної самостійності. Певні аналогії ми можемо бачити у вирішенні статусу особливих територій в Україні, їх автономізації та надання більшого ступеню самостійності тощо.

Іспанська система децентралізації часто подається як приклад для наслідування новим демократіям, що теж зумовлено і тісним взаємозв'язком процесів децентралізації й демократизації в державі. Дійсно, немає жодних сумнівів, що мирний і швидкий перехід від диктатури до демократії в Іспанії є показовим прецедентом, адже в світі є лише кілька успішних прикладів такого порівняно мирного та вдалого переходу [2].

Якщо звернутися до історичного досвіду, то органи місцевого самоврядування в Іспанії тісно пов'язані з історичною традицією місцевої самостійності. Іспанці здавна віддані своїм місцевим громадам, а потім вже регіону і країні в цілому, що й створювало підводні течії у формуванні системи місцевого самоврядування Іспанії. Держава ніколи по-справжньому не об'єднувала регіони навколо панівного центру. В середні віки в різноманітних королівствах на території майбутньої Іспанії (Кастилія, Арагон, Каталонія, Наварра та ін.) створювались збірники законів, які, як правило, мали лише місцеве значення. Найбільш відомим був збірник правових норм «Фуеро хуего». Фуерос – право, привілеї, а також закони, які підтверджують права провінцій та муніципалітетів.

Історія регіональної політики держави тісно пов'язана з формуванням державності самої території. Так, упродовж XIX-XX ст. в Іспанії точилися регіональні конфлікти, громадянська війна 1936-1939 рр. ще більше посилила регіоналістські настрої в країні. Після повалення репресивного щодо регіонів режиму каудильйо Франко і переходу до демократії в державі виникла вимріяна регіональна автономія і самоврядування [4, с. 144].

Тому для запобігання регіональних конфліктів та об'єднання країни в Іспанії був встановлений унітарний устрій, але прагнення регіонів до автономії завжди мали місце. Фіксація традиційного права привела до того, що система (прообраз) місцевого самоврядування сформувалася на основі традицій та звичаїв, але модель (образ-зразок) була накладена континентальна з централізованою вертикаллю влади. Іспанська правова система була сформована на основі рецепції римського права і традицій германського общино-племінного самоврядування, а в подальшому – французькою системою адміністративного управління.

До прийняття Конституції 1978 р. в Іспанії діяла французька модель. Федеральні міністерства діяли на містах через громадських губернаторів та представників в місцевій адміністрації. Процеси демократизації в Іспанії також супроводжувалися децентралізацією і запровадженням самоврядування на регіональному й місцевому рівнях.

Конституція Іспанії 1978 р. офіційно закріпила існування так званої держави автономії, відмовившись від централізованої та унітарної форми правління держави. Тим самим, надавши історичну, культурну та економічну свободу, було створено 17 регіональних автономних об'єднань. Також слід зазначити, що в статті 45 Конституції зазначено про заборону створення федерації регіональних автономних спільнот [3].

Конституція встановлює два можливі рівні асиметрії. Перший і найбільш важливий впроваджує два абсолютно різні режими децентралізації – спеціальний, виключний («Foral») і загальний. Режим Foral стосується лише Країни Басків і Наварри, натомість загальний режим поширюється на інші 15 автономних територій. Основна відмінність між цими режимами полягає в тому, що регіони спеціального режиму мають повноваження щодо збирання податків на регіональному рівні, тоді як у регіонів загального режиму така можливість значно обмежена [2].

За формою державного устрою внаслідок «фуеролістичної» традиції права Іспанія є «де-юре» унітарною державою, проте «де-факто» визнана «регіоналістською державою» або державою «квазіфедералістичною». Нова система розподілила владу між центральним, регіональним і місцевим рівнями. Конституція Іспанії передбачає трирівневу систему територіально-адміністративного поділу країни, з новими владними органами на другому рівні. Відтоді уряд наділений повноваженнями організації муніципалітетів, провінцій та автономних областей. На місцевому рівні самоврядування функціонує через низку виборних органів влади і спеціальних міжмуніципальних та субмуніципальних одиниць.

Конституція Іспанії затверджувала єдність та цілісність іспанської держави та нації, але і констатувала, що в рамках національного цілого існують національності та регіони, які мають право на автономію [1].

Взагалі формування нової системи регіональної політики в Іспанії супроводжувалось конфліктами між центральними органами влади та місцевою владою. Налагодити ситуацію вдалося тільки після підписання Пакту про автономії, в яких зазначалися принципи регіонального самоуправління та міжрегіональної солідарності. Прийняття даного пакту дещо зменшив градус напруги між центром та регіонами.

Отже, для проведення ефективної регіональної політики в Україні державотворцям, насамперед, потрібно проводити будь які реформи з урахуванням місцевих особливостей вибудовувати свою власну систему самоврядних органів. Адже кожному регіону притаманна самобутність, яка прагне до стійкості, постійності та культурного самовизначення. Самобутність регіонів часто призводила до конфліктів. Усвідомлення приналежності до даної місцевості та регіону може призвести до протистояння по відношенню до інших територій. Тому у державотворчих процесах слід дуже обережно ставитися до здійснення реформ місцевого самоврядування. Впровадження моделі певної (іноземної) системи самоврядування, визнаної ефективною, проте не адекватної місцевій соціокультурній традиції, здатна призвести до руйнації національного територіально-політичного цілого. Важливо враховувати специфіку, традиції, звичаї, цінності та соціальні відносини, які склалися протягом тривалого часу на даній території.

Список використаних джерел

1. Авилова А. Испания: новая модель отношений между центром и регионами // http://vasilievaa.narod.ru/4_3_97.htm
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
3. Испания. Анфас и профиль / Под ред. В.Л. Верникова. — М.: Издательство Весь Мир, 2007. — 480 с.
4. Полях Л. Визначення і розмежування повноважень між органами держави і місцевого самоврядування: досвід романської Європи // Людина і політика. – 2002. – № 2. – С. 139-149.

*Лесняк Віталій Юрійович, кандидат політичних наук, доцент,
Рівненський державний гуманітарний університет*

ПРОЦЕДУРА УХВАЛЕННЯ ПРОГРАМ СПІВПРАЦІ МІЖ ОРГАНАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА НЕУРЯДОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ В ПОЛЬЩІ У КОНТЕКСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

У демократичному суспільстві неурядові організації є значною базою для розвитку локальних спільнот, оскільки об'єднують найбільш активних та свідомих громадян. В умовах формування відкритої публічної політики необхідним завданням є залучення неурядових структур до процесу функціонування органів територіального самоврядування на основі рівноправного партнерства.

Основна мета статті полягає у тому, щоб визначити базові засади процедури прийняття програм співпраці між органами територіального самоврядування та неурядовими організаціями в Польщі в контексті визначення і реалізації регіональної політики.

Після 1989 року в Польщі у правових документах та науковій літературі з'являються різні поняття, пов'язані з функціонуванням публічної влади – «державна адміністрація», «публічна адміністрація», «урядова адміністрація», «самоврядна адміністрація». Реформа системи публічної адміністрації, проведена у 1998 році забезпечила функціонування з 1 січня 1999 року традиційного, трьохланкового поділу на гміни, повіти і воєводства, котрий частково мав історичний характер [5, s. 26-27]. Самоврядна адміністрація з організаційної точки зору є системою інституцій, що займаються публічними справами місцевих спільнот. На рівні гміни та повіту – самоврядна адміністрація є «самостійним суб'єктом, що здійснює публічні функції», а у воєводстві – суб'єктом, який «спільно приймає рішення з урядовою адміністрацією в публічних справах» [16, s. 30]. На кожному рівні територіального поділу співпраця між органами територіального самоврядування та неурядовими організаціями має особливий характер.

Закон Польської Республіки від 24 квітня 2003 року про суспільно корисну діяльність та волонтерство [14] містить визначення неурядової організації. Згідно зі ст.3 закону, неурядовими організаціями є структури, що не належать до сектору публічних фінансів та не провадять діяльність з метою отримання прибутку. Неурядові організації часто називаються аббревіатурою «NGO» - від «*non-governmental organization*» (з англ. – «неурядова організація») та «*організацією non-profit*», яка функціонує не задля прибутку. Основними правовими формами неурядових організацій є фундації та товариства. Традиційно в кожному суспільстві розрізняють сектор державний (перший сектор, що асоціюється з публічною адміністрацією), сектор бізнесу (другий сектор, що діє з метою отримання прибутку) та сектор неурядових організацій, що діють в інтересах суспільства та не для прибутку (третій сектор). Організації третього сектору характеризуються [15]: наявністю організаційної структури,

формальною реєстрацією, структурною незалежністю від публічної влади, неприбутковим характером, суверенністю та самоврядністю, а також добровільністю участі.

Згідно із статистичними даними Реєстру національної економіки Польщі (REGON) станом на 31 грудня 2014 року в країні було зареєстровано біля 17 тисяч фондаций та 100 тисяч товариств [4]. Та варто зазначити, що реєстрація близько 117 тисяч об'єднань не свідчить про цілковите проведення ними активної діяльності. Так, об'єднання «Klon/Jawog» на основі результатів дослідження фіксує, що близько 70% організацій проводить свою діяльність на основі активних дій та заходів [1, s. 4]. У 2012 році найбільше організацій (16%) мали свій офіс у Мазовецькому воєводстві, з яких більше половини розміщувались у Варшаві. Найменше об'єднань зафіксовано в воєводствах: Любуському, Опольському, Підляському та Свентокшиському (по 3%) [6, s. 2]. Головними сферами діяльності організацій є: спорт, туризм, відпочинок, хобі (34%), навчання та виховання (15%), культура і мистецтво (13%), соціальні послуги та допомога (8%), охорона здоров'я (7%), місцевий розвиток (6%) [1, s. 5].

У відповідності до ст. 5 Закону Польської республіки від 24 квітня 2003 року про суспільно корисну діяльність та волонтерство [14], співпраця між органами територіального самоврядування та неурядовими організаціями відбувається на основі: делегування неурядовим організаціям реалізації публічних завдань (фінансова співпраця); взаємного інформування про заплановані напрямки діяльності; консультування з неурядовими організаціями в сферах, які стосуються їхньої статутної діяльності; консультування з приводу проектів нормативних актів; створення спільних органів дорадчого та ініціативного характеру; укладення договорів про виконання місцевих ініціатив; договорів про партнерство в рамках політики розвитку.

Формою інституційної співпраці є створення спільних допоміжних консультаційних органів, що складаються з представників неурядового сектора та публічної адміністрації. Відповідно до ст. 5 абз. 2 п. 2 Закону, особливим видом такої співпраці є воєводські, повітові та гмінні Ради діяльності суспільної користі [2, s.212]. Однак це не значить, що їхнє скликання є обов'язковим [3, s.160]. Наприклад, згідно з Рішенням Ради міста Люблін nr 196/XIII/2011 від 8 вересня 2011 року [10], термін висловлення рішення Радою діяльності суспільної користі міста Люблін складає 14 днів від дня доручення проекту акту місцевого права стосовно сфери публічних завдань, а непредставлення рішення в термін свідчить про звільнення від права до його висловлення (§3). До складу Ради входить 18 осіб: 2 представника від Ради міста Люблін; 6 представників від Президента міста Люблін; 10 представників неурядових організацій міста Люблін (§4). Каденція Ради триває 2 роки (§6), членів ради визначає і звільняє Президент міста Люблін у формі постанови (§5).

З перспективи вибору органами територіального самоврядування форм співпраці істотне значення має прийняття річної Програми співпраці з неурядовими організаціями. Прийняття програми має обов'язковий характер.

Ст. 5а, абз. 1 Закону регламентує необхідність до 30 листопада кожного року, що передує періоду програми, прийняття органами територіального самоврядування річної програми співпраці. Прийнятий план співпраці представляє політику найближчого року в сфері співпраці з неурядовими організаціями. Схвалення програми повинно передбачати проведення консультацій з неурядовими організаціями (ст. 5 абз. 5 Закону) [14]. Однак дуже часто існуючий стан запланованої співпраці характеризується поверховістю, оскільки самоврядні органи з року в рік приймають подібні програми співпраці і реалізують майже такі ж самі завдання тим самим організаціям.

Згідно Якуба Косовського [3, s. 48], процедура нормотворення в сфері річної програми співпраці передбачає: приготування проекту програми співпраці; консультування проекту з неурядовими організаціями та Радою діяльності суспільної користі; пропозицію представницькому органу територіального самоврядування; прийняття програми співпраці.

Програми співпраці передбачають цілі, спрямовані на підтримку неурядових організацій в справі реалізації важливих суспільних завдань: створення умов для розвитку ініціатив та структур, що функціонують з метою захисту інтересів місцевих спільнот; збільшення впливу громадянського сектору на творення соціальної політики в гміні, повіті, воєводстві; покращення якості життя шляхом повнішого задоволення потреб суспільства; відкритість для впровадження інновацій, підвищення конкурентоздатності шляхом надання неурядовим організаціям можливостей з реалізації проектів конкретних публічних завдань; опрацювання річної моделі місцевої співпраці між неурядовими організаціями та інститутами територіального самоврядування як елементу довготривалої програми співпраці в межах регіональної політики на період кількох років.

Вказані цілі повинні бути реалізовані шляхом співпраці на засадах: взаємодопомоги, незалежності сторін, партнерства, ефективності, чесної конкуренції та прозорості. Іншими важливими формами співпраці є: допомога в пошуку фінансових ресурсів з інших джерел, насамперед ЄС; надання пріоритетного використання приміщень для діяльності; допомога у створенні привабливого образу неурядової організації; проведення владними інститутами навчання, консультування неурядових організацій; допомога у налагодженні міжнародної співпраці.

Консультування проектів правових актів стосується рішень органів територіального самоврядування, котрі повинні в рамках окремої процедури визначити, яким чином акти місцевого права будуть передбачати обговорення з організаціями чи діючими на відповідному рівні Радами діяльності суспільної користі (ст. 5 абз. 5 закону) [14]. Скажімо, Якуб Косовський вирізняє три основні моделі співпраці в сфері консультування проектів актів місцевого права: консультування винятково з Радами діяльності суспільної користі; консультування винятково з неурядовими організаціями; консультування в рівній мірі як з Радами діяльності суспільної користі, так і неурядовими

організаціями [3, s. 145-146]. Наприклад, рішення Nr 1074/XLIII/2010 Ради міста Люблін від 24 червня 2010 року [9] передбачає найістотніші елементи, що стосуються проведення консультацій з неурядовими організаціями. Однак слід зазначити, що згідно з §3 абз.3 рішення, «результат консультації не є зобов'язуючим для органів Ради міста Люблін».

На рівні воєводства при обговоренні проекту «Стратегії розвитку Люблінського воєводства на 2014-2020 роки (з перспективою до 2030 року)» [8] були проведено консультації з 25 квітня по 31 травня 2013 року. Воєводська Рада діяльності суспільної користі позитивно оцінила проект, однак серед кількадесяти писемних зауважень до Стратегії, поданих на етапі суспільних консультацій за участі неурядових організацій, жодна не відносилась до проблематики громадянського суспільства [7, s. 39].

Таким чином, узагальнюючи процедурні аспекти конкретизації співпраці органів територіального самоврядування та неурядових організацій в Польщі варто відзначити, що відповідні програми співпраці на рівні гмін, повітів та воєводств мають обов'язковий характер, формально укладаються на рік, проте можуть мати перспективу багаторічної співпраці. Укладаються такі програми між представницькими органами територіального самоврядування та передбачають різні форми співпраці, а не лише фінансування реалізації публічних завдань. Закон не передбачає вказівок щодо ступеня деталізації програм, а також інформації щодо зв'язку з бюджетом чи бюджетним процесом органу територіального самоврядування. Тобто планування співпраці не повинно здійснюватись одночасно з приготуванням відповідного бюджету. У випадку неприйняття програми співпраці будь-яка неурядова організація може після безрезультатного прийняття програми – оскаржити її відсутність в адміністративному суді (ст. 101а Закону про гмінне самоврядування [11], ст. 88 Закону від 5 червня 1998 року про повітове самоврядування [12], ст. 91 Закону від 5 червня 1998 року про самоврядування воєводства [13]).

Список використаних джерел

1. Adamiak P., Charycka B., Gumkowska M. Polskie organizacje pozarządowe 2015 / Piotr Adamiak, Beata Charycka, Marta Gumkowska. – Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jowór, 2015. – 20 s.

2. Blicharz J. Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych / Jolanta Blicharz. – Warszawa: LEX Wolters Kluwer business, 2012. – 487 s.

3. Kosowski J. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi / Jakub Kosowski. – Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2012. – 222 s.

4. Liczba NGO w Polsce // Режим доступу – <http://fakty.ngo.pl/liczba-ngo> [05.06.2016].

5. Malec J., Malec D. Historia administracji i myśli administracyjnej / Jerzy Malec, Dorota Malec. – Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2003. – 267 s.

6. Podstawowe dane o wybranych organizacjach trzeciego sektora w 2012 r. – Warszawa: GUS, 2013. – 32s.

7. Skrzypiec R. Wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w regionach. Ekstertyza dotycząca miejsca i roli organizacji pozarządowych i innych podmiotów ekonomii społecznej w strategiach i projektach strategii rozwoju województw 2014-2020 / Ryszard Skrzypiec. – Warszawa, 2013. – 113 s.

8. Strategia rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (z perspektywą do 2030 roku), Załącznik do Uchwały NrXXXIV/559/3013 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 24 czerwca 2013 r., Lublin, 2014, 116 s. // Режим доступу

http://www.strategia.lubelskie.pl/Strategia_Rozwoju_Wojewodztwa_Lubelskiego_na_lata_2014-2020_z_perspektywa_do_2030_roku.pdf [05.06.2016].

9. Uchwała Nr 1074/XLIII/2010 Rady miasta Lublin z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z Radą Działalności Pożytku Publicznego Miasta Lublin lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji // Режим доступу – http://edziennik.lublin.uw.gov.pl/WDU_L/2010/87/1593/akt.pdf [05.06.2016].

10. Uchwała nr 196/XIII/2011 Rady Miasta Lublin z dnia 8 września 2011 roku w sprawie określenia organizacji i trybu działania Rady Działalności Pożytku Publicznego Miasta Lublin oraz trybu powoływania jej członków (Dz. Urz. Województwa Lubelskiego 2011.164.2627 z dnia 25 października 2011r.) // Режим доступу – bip.lublin.eu/ti/index.php?t=210&id=154772 [05.06.2016].

11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) // Режим доступу – <http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-8-marca-1990-r-o-samorzadzcie-terytorialnym/> [05.06.2016].

12. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1445 z późn. zm.) // Режим доступу – <http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-5-czerwca-1998-r-o-samorzadzcie-powiatowym/> [05.06.2016].

13. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 486) // Режим доступу – <http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-5-czerwca-1998-r-o-samorzadzcie-wojewodztwa/> [05.06.2016].

14. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 239 z późn. zm.) // Режим доступу – <http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-24-kwietnia-2003-r-o-dzialalnosci-pozytku-publicznego-i-o-wolontariacie/> [05.06.2016].

15. Wygnański Jakub, Co to są NGO-sy?, 05/06/2011 // Режим доступу – <http://osektorze.ngo.pl/x/631717> [05.06.2016].

16. Zieliński Eugeniusz, Administracja rządowa i samorządowa w Polsce, Warszawa, Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna, 2013, 438 s.

*Малежик Дмитро Іванович, кандидат історичних наук, доцент,
Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова*
**УЧАСТЬ СТУДЕНТСТВА В ОПОЗИЦІЙНОМУ РУСІ 1956 р.
В ПОЛЬСЬКІЙ НАРОДНІЙ РЕСПУБЛІЦІ**

Початок контрольованої лібералізації та десталінізації в Радянському Союзі підштовхнули до активних дій антикомуністичні рухи в країнах соціалістичного блоку. Одним з найактивніших був протестний рух у Польській Народній Республіці (ПНР), де тільки протягом 1956 р. відбулася низка антиурядових виступів. Наймасовішими з них були виступи робітників у Познані 28–30 червня, які завершилися вуличними боями та вбивством десятків людей.

Під час панування комуністичних режимів в країнах Східної Європи студенти цих країн були однією з провідних сил у найвідоміших випадках соціального протесту. Так було під час Угорської революції 1956 р., яка почалась з мирної студентської демонстрації на вулицях Будапешта, до якої приєдналися робітники та інші міські мешканці. У Чехословаччині одними з найактивніших дійових осіб в акціях протесту, які призвели до радянського воєнного вторгнення в країну та закінчення Празької весни, був студент Ян Палах, самоспалення якого в 1969 р. посилювало протест проти окупації.

Досвід активності молоді в другій половині 1950-х – 1960-х рр. є достатньо актуальним і для нашого часу, оскільки дає можливість простежити ряд закономірностей розвитку молодіжної категорії населення та порівняти з їхньою участю в сучасних опозиційних рухах.

Після XX з'їзду КПРС, який відбувався з 14 по 25 лютого 1956 р. в Москві та став першою спробою засудити сталінізм, у Польщі піднялась хвиля критики “помилки і перегинів”, спрямована насамперед проти засилля компартії та органів держбезпеки. Громадяни все частіше вимагали демократії в політиці, громадському та економічному житті. Інтелігенція свій протест виражала насамперед виступами і творами, робітники – мітингами, страйками та демонстраціями. Ареною наймасовішого протесту стала Познань. Той факт, що в місті тоді проходив Міжнародний ярмарок, на який приїхало багато закордонних гостей, надавав демонстрантам упевненості, що влада не буде застосовувати жорсткі методи придушення повсталих.

Почали виступи робітники машинобудівного комбінату ім. Цегельського 28 червня, до яких згодом приєдналися робітники інших підприємств. Загалом у мітингах і демонстраціях взяли участь близько 100 тис. осіб. Спочатку мітинг проходив перед будівлею міської влади, потім перед в'язницею і, зрештою, будівлею управління держбезпеки. Розпочавшись як мирна демонстрація, виступи переросли в безлади, у ході яких робітники розгромили будівлі міському партії, таємної поліції та захопили в'язницю. Демонстранти, маючи декілька десятків одиниць зброї, вдалися до її застосування, чинячи опір близько доби.

Наступного дня керівництво Польщі ввело до Познані війська й танки, які силою придушили повстання робітників. Лише за офіційними даними у ході зіткнень у Познані загинуло близько 60 осіб, ще біля 500 отримало поранення.

Оперативні дії польської влади запобігли втручанням радянських військ, проте мирні демонстрації протесту неодноразово відбувались по всій території Польщі. Нове керівництво ПНР практично не застосовувало репресій щодо учасників протестів, засудивши лише двох осіб, винних у загибелі поліцейського. Найближчим результатом Познанських подій став виступ 29 червня державного секретаря США Дж. Даллеса, який вимагав від західних союзників скоординованого тиску на соціалістичні країни з метою їх найшвидшого звільнення.

Події в Познані значною мірою надихнули молодих угорців, які почали Угорську революцію 23 жовтня 1956 р.

Попри те, що познанське повстання було придушене, воно поклало початок політичній «відлизі» в країні, яка пізніше одержить назву «польський жовтень».

17 жовтня по всій країні масові виступи та демонстрації. Мітингувальники висунули цілий ряд економічних і політичних вимог, серед яких головними були: відставка попереднього керівництва ПОРП, виведення радянських військ з території Польщі та встановлення рівноправних відносин між соціалістичними країнами, проведення необхідних економічних і правових реформ у країні, які дозволили б Польщі йти до соціалізму власним шляхом. На мітингах звучали й вимоги про перегляд польсько-радянського кордону для того, щоб Західна Україна та Литва знову ввійшли до складу Польщі [4].

До того ж Польща стала першою країною Східної Європи, у якій було поширено доповідь М. Хрущова, що стало значним успіхом реабілітованих. Відбувались відкриті партійні збори з обговоренням доповіді, почались широкі політичні дискусії, які значно змінили суспільну атмосферу в країні. Основними постулатами (гаслами) було засудження політичних репресій сталінського режиму, прагнення відновити суспільну роль католицької церкви, гарантій політичних прав [2].

Одним із наслідків «відлиги» стала активізація діяльності молоді, однією з форм якої став клубний рух, що розгорнувся у великих містах Польщі. Одним з перших з них став Клуб кривого колеса (ККК), який виник ще на початку 1955 р. як місце неформальних зустрічей діячів науки та мистецтва. Перші збори проходили на вулиці Кривого колеса в центрі Варшави, звідки й пішла назва клубу. Він швидко заручився підтримкою газети «По просту», а в жовтні 1955 р. набув офіційного статусу [3, с.13].

Влада тривалий час не розглядала клуб як осередок опозиції. Попри його активну участь у подіях 1956 р., клуб розцінювався як гурток за інтересами варшавської наукової та культурної еліти, що не являв загрози для держави та партії. Як видно, режим був упевнений, що велика кількість членів ПОРП в керівництві ККК і серед його учасників не дозволить дискусіям вийти за рамки дозволеного [5, с.132].

До початку серпня 1956 р. кількість клубів у Польщі досягло приблизно ста тридцяти, а до осені – понад 200. Попри світоглядну строкатість, притаманною рисою був їх радикалізм, однак при цьому клуби, особливо молодіжні, часто відзначались ідейною незрілістю, часто не маючи конкретної програми, натомість прикриваючись загальними фразами про плюралізм думок і гуманізм [1, с. 33].

Відбулися зміни і в інших сферах політичного життя. Так, виникли численні гуртки та неформальні організації, переважно демосоціалістичного та католицько-патріотичного спрямування. Події 1956 р. дали стимул громадській активності таких діячів як Яцек Куронь, Адам Міхник, Кароль Модзелевський, Северин Яворський. Припинилось глушіння іноземних радіопередач польською мовою. Активізували діяльність формально некомуністичні партії – сателіти ПОРП (Об'єднана селянська та Демократична).

Отже, польська молодь стала однією з головних рушійних сил протестного руху в 1956 р. Її активна участь довела, що прокомуністичний режим у Польщі має прогалини та може бути подоланий у разі згуртованої боротьби.

Список використаних джерел

1. Волобуев В. В. Политическая оппозиция в Польше: 1956–1976 / Отв. ред. А. М. Орехов. – М.: Институт славяноведения РАН, 2009. 240 с.
2. Познанский июнь 1956 года [Электронный ресурс] // Новая Польша. – 2006. – № 6. – Режим доступа:
<http://archive.novpol.org/index.php?id=654>.
3. Калугина Т.Г. Политическая оппозиция в Польше. 1956—1980: Автореферат дисс. ... канд. ист. н. / Т.Г. Калугина. – Иркутск, 1998. – 25 с.
4. Кудюкин П. Неюбилейные размышления в некруглый юбилей [Электронный ресурс] / П. Кудюкин. – Режим доступа :
<http://vkrizis.ru/expert/neyubileynye-razmyishleniya-v-nekruglyiy/>.
5. Юсупов Р.Р. Польская интеллигенция в период народной демократии. 1944—1980 гг. / Р.Р. Юсупов. – Казань: ГранДан, 1998. – 347с.

Шумский Леонид Николаевич,

*старший преподаватель кафедры немецкого и французского языков
Харьковского национального университета им. В. Н. Каразина*

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГЕРМАНСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Феномен самоуправления возник много веков назад в процессе реализации идеи перераспределения прав и обязанностей в государственной структуре. Человеческий гений позволил создать эффективный политический и экономический инструмент для регулирования частных и общественных интересов.

Изучение традиции и практики германского самоуправления нацелено на потенциальное использование его наиболее рациональных элементов и функций в странах, находящихся на пути государственного реформирования, что представляет актуальность и для Украины.

Самоуправление в Германии появилось благодаря прусскому закону 1808 года «о городском устройстве» в рамках программы государственных реформ. «Реформа сверху» предполагала укрепление позиций государства за счет установления более тесных связей с гражданским обществом и ослабления противостояния верховной власти и подданных. Интенция авторов закона К. Штайна и К. Харденберга заключалась в позволении гражданам участвовать в органах управления коммунальных структур через избрание своих представителей в городской совет. Города получали право самостоятельно решать вопросы локального значения, «впервые была осуществлена четкая дифференциация внешних (со стороны государства) и внутренних пределов полномочий, при этом государственный контроль значительно редуцировался» [1, с. 77].

В разные периоды двухсотлетней истории германского самоуправления его политические и экономические аспекты становились предметом исследований известных ученых: Л. Штайна, Ю. Хачека, Г. Шульце, А. Хенеля, Р. Гнайста, К. Шмитта и др. К. Шмитт, о творчестве которого продолжают споры не одно десятилетие, отводил важную роль в построении дееспособного государства экономическому самоуправлению, при этом он решительно выступал против «тотальной интервенции в коммунальную сферу антагонистических политических партий» [2, с. 80]. В Веймарской республике экономическое самоуправление, говорит К. Шмитт, должно быть детально отрегулировано после проведения волевой «деполитизации», что станет политическим актом особой интенсивности и рациональности. Ученый, наряду с главной ориентировкой своего мышления на «политическое», предлагает, тем не менее, трехкомпонентную экономическую структуру. Наряду с государственным сектором и «чистыми» частными предпринимателями должна быть актуализирована уже существующая промежуточная сфера, тесно связанная с общественными интересами, но при этом «не государственная, а как надлежит настоящему самоуправлению, самоорганизованная и самоуправляемая» [2, с. 81]. В этом К. Шмитт видел одно из условий выхода Германии из глубокого политического кризиса накануне рокового 1933 г.

Богатый исторический опыт теоретических и практических подходов к понятию самоуправления был рационально синтезирован, что обусловило создание в современной Германии образцового порядка взаимодействия индивидуальных и государственных интересов. При этом важно подчеркнуть, что заложенные в 1808 году принципы самоуправления стали ключевыми.

В типологии германского самоуправления выделяются 4 группы: социальное (разные виды страхования), коммунальное (общинные, земельные округа), профессиональное и гражданское (отраслевые объединения, молодежные волонтерские формирования, добровольные пожарные и команды

по чрезвычайным ситуациям), культурное (вузовские, радиовещательные структуры и др.) В государственной доктрине особо подчеркивается, что самоуправленческие организации не являются объединениями частных интересов, а представляют собой важный элемент федерального и земельного управления. В Основном законе нынешнего немецкого государства в ст. 28 записано, что «общинам должно быть гарантировано право вести дела местного сообщества в рамках законов, под свою ответственность; общинным союзам также предоставляется право самоуправления в пределах сферы полномочий на основании законов» [3, с. 25]. Кроме этого права коммунального самоуправления закреплены дополнительно в законодательствах областей (земель). Общины и общинные союзы обладают правом на защиту от необоснованного вмешательства во внутренние дела со стороны властей. Самоуправлению гарантируются широкие полномочия в вопросах финансов, налогов, кадров, организации, планирования. Если какая-либо организация действует в противоправном русле и превышает пределы своих компетенций, то законом предусмотрены меры пресечения, вплоть до задействования федерального конституционного суда.

Сфера социального страхования охватывает 90 % граждан Германии. Законом предусмотрены разные виды страхования: болезнь, необходимость ухода и опекунов, пенсионное страхование, несчастные случаи. Отлажена система самостоятельного функционирования касс, различных компенсационных фондов на предприятиях при нередком участии на паритетных началах работодателей. Руководящие органы избираются путем социальных выборов, которые проводятся каждые шесть лет. Руководители представляют и отстаивают интересы плательщиков взносов, больных, пенсионеров и оказывают существенное влияние на функционирование и совершенствование всей системы социального обеспечения. Следует отметить, что большинство руководителей исполняют обязанности, как правило, на общественных началах на «почетной должности», получая материальное содержание на основной работе. Тем самым сохраняется и практикуется традиция, закрепленная, в частности, в Веймарской конституции: «всякий германский гражданин, согласно установленным законам, обязан принимать почетные должности» [4, с. 59]. Подобная технология позволяет гражданам избрать в руководство наиболее достойных, инициативных, разбирающихся в локальных проблемах людей. Таким путем достигается прозрачность, гибкость управления, оперативность принятия рациональных решений, противодействие управленческой бюрократии, формирование позитивного отношения граждан к административным органам, благодаря законным возможностям участия для всех. Самоуправленческие структуры существуют как за счет самофинансирования, так и государственных дотаций на взаимовыгодных условиях.

В функционировании современного самоуправления Германии есть определенные проблемы, связанные с финансированием со стороны государства, с некоторыми вопросами относительно взаимоотношений с

Европейской хартией по местному самоуправлению, но стратегия германского самоуправления остается неизменной; укрепление единства граждан через динамику развития самоуправления, «которая должна быть направлена на приоритет зафиксированной в конституции внутренней связи между государственным и общинным управлением, свободная община – основа свободного государства» [5, с. 6].

В перспективе не исключена возможность того, что опыт германского самоуправления станет практическим руководством для Украины, находящейся в поле политико-демократических трансформаций и креативного поиска решений.

Список использованных источников

1. Mai M. Deutsche Geschichte. Ein Gulliver von Beltz & Gelberg, 2010. – 119 S.

2. Schmitt C. Starker Staat und gesunde Wirtschaft / C. Schmitt // Staat, Großraum, Nomos. Hrsg., von G. Maschke. – Berlin: Duncker & Humblot, 1995. – 688 S.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Hrsg., Bundeszentrale für politische Bildung. – Bonn, 2011. – 144 S.

Материалы Народного Комиссариата Юстиции. – М., 1921. – Вып. IX. – 68 с.

Blodig H. Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff. Eine verwaltungsrechtliche Monographie. Verlag Wien und Leipzig, Braumüller, 1894. – 400 S.

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ
ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНИ**

*Головатий Микола Федорович, доктор політичних наук, професор,
Міжрегіональна Академія управління персоналом*

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК БАЗОВА ЗАСАДА
ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: МЕТОДОЛОГІЯ
ОБҐРУНТУВАННЯ ТА ПРОБЛЕМИ ПРАКТИЧНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ**

Сформульована вище постановка проблеми концептуально (в теоретичному плані) та практично стосується головним чином двох феноменів – громадянського суспільства та місцевого самоврядування.

Саме через розуміння поняття «громадянське суспільство» є можливість не лише осмислити сутність самоврядних начал громадськості, самоуправління, але й виокремити ті проблеми, що притаманні, зокрема, механізму державного управління в сучасній Україні.

Не вдаючись у детальний розгляд феномену «громадянське суспільство», вкажемо лише на головне, що є базисом для розгляду означеної нами проблеми.

Перше. Громадянське суспільство – це суспільство з розвинутими економічними, культурними, правовими і політичними відносинами між усіма його членами. Це суспільство – певним чином незалежне від держави, хоча і тісно взаємодіє з нею. На думку Т. Гоббса, таке суспільство виникає в процесі переходу від природного стану життя людей до високо упорядкованого суспільства, в якому громадяни дисципліновані владою держави.

Друге. Це суспільство – здатне сформувати громадянина як особистість нового типу, життя якої детерміноване трьома основними середовищами – індивід, колектив, влада [11, с. 123].

Третє. Громадянське суспільство лише в тих умовах постає як високоцивілізована заданість, коли щонайтісніше взаємодіють три складових такого суспільства – людина, суспільство, держава.

Четверте. За усієї різноманітності моделей громадянського суспільства, головним чином виділяють дві найбільш виразні і поширені: класичну ліберально-демократичну (США, Англія) і етатистську. Саме друга, починаючи з кінця ХІХ століття вирішальним чином вплинула на розвиток країн Центральної та Східної Європи, в тому числі і України [13, с. 3]. Різниця між цими моделями має принциповий характер. Справа в тім, що за етатистською моделлю домінують не природні права й свободи людини, але соціальні. При цьому – що ми й спостерігаємо у сучасній Україні – саме держава бере на себе функцію забезпечувати визначений мінімум прибутків людини, гідного життя в цілому.

Розмірковуючи про сутність влади як однієї з важливіших засад формування та функціонування громадянського суспільства, ми звертаємося до поняття «механізм держави». Йдеться про систему державних організацій,

завдяки яким держава здійснює свої функції та завдання. Ще відомий український юрист В.В. Копейчиков свого часу обґрунтував положення про те, що механізм держави – це цілісна ієрархічна система (сукупність) державних органів, підприємств та установ, через які практично здійснюються завдання та функції держави [8, с. 30]. Нерідко поняття «механізм держави» асоціюють з поняттям «апарат держави», що принципово не розмежовуються.

Зазначимо, при цьому, що у Конституції України (1996 р.) органи місцевого самоврядування відокремлені від органів державної влади. Стосовно цього існують різні точки зору. І хоча багато теоретиків наполягають на тому, що не можна абсолютно відокремлювати органи місцевого самоврядування від державного механізму [9, с.14], існує потреба юридично і практично врегулювати це питання. Зрозуміло, що нераціонально будувати механізм держави, розглядаючи органи місцевого самоврядування як органи з подвійним статусом – громадським і державним [17]. Загалом же, найбільш об'єктивно обґрунтованою є точка зору, за якою місцеве самоврядування, його органи розглядаються саме як складова частина державного механізму. Так, відомий український фахівець у галузі права В. М. Шаповал місцеве самоврядування розглядає як організацію державної влади на місцях, яка передбачає не інакше як самостійне вирішення питань місцевого значення населенням саме відповідної адміністративно-територіальної одиниці [18, с. 51]. В даному випадку йдеться саме про раціональний розподіл системи влади, владних повноважень, в даному випадку – між центральними і місцевими органами влади.

Громадянське суспільство неможливе, в першу чергу в ситуації, якщо максимально централізована влада, не узгоджені відповідним чином інтереси центру і регіонів. Звідси і бере свій початок проблема місцевого самоврядування, як базової засади формування громадянського суспільства.

Як і соціальність, самоврядність – природна ознака людини, групи, найперше невеликої спільноти, поєднаної спільністю інтересів і потреб.

Самоврядність – важливіший елемент й інструмент розвитку і становлення демократичних засад суспільного життя. Така самоврядність неможлива без самоуправління, тобто «самостійності будь-якої організованої соціальної спільноти в управлінні власними справами» [16, с. 335]. Російські соціологи-управлінці обґрунтовують суть терміна «самоуправління механізм», розуміючи під ним «сукупність закономірностей, принципів, форм і методів активної участі громадян у вирішенні державних і громадських справ, ефективного узгодження інтересів багатоманітних груп суспільства» [15, с. 159].

Врешті. Найперше на місцях формується і реально здійснюється соціальне управління людиною, групою, територіальною спільнотою. У демократичному суспільстві соціальне управління постає як органічно властиве суспільній системі явище, завдяки якому і забезпечується і зберігається стабільність, цілісність системи, її якісна специфіка, відтворення і поступальний розвиток.

В кожній країні самоврядування в окремих регіонах країни визначається конституційно, закріплюється законодавчо та організовується за рахунок відповідних механізмів. В Україні це Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], інші нормативно-правові акти [4 ; 5 ; 6 ; 7 ; 8], аналізуючи які є можливість зрозуміти суть, призначення, особливості та процеси організації місцевого самоврядування. Тут, однак треба мати на увазі ще два принципових положення такого характеру.

Перше. Громадянське суспільство – це поняття, що характеризує цілісність суспільного життя у відношенні до політичних структур, перш за все до держави. По суті, громадянське суспільство включає в себе господарські, соціальні, культурні, духовні, сімейно-побутові відносини й інститут, а також становище, роль, права та обов'язки особистості в системі суспільних зв'язків та установ [14, с. 18].

Друге. В теоретичному відношенні у громадянському суспільстві виділяють (розчленовують) дві взаємопов'язаних сторони в цілісному суспільному організмі – політичну й соціальну сфери. Підкреслимо, що з позицій місцевого самоврядування в ньому максимально концентрується саме соціальна сфера, творчий потенціал соціальності.

Оскільки громадянське суспільство – це діалектична, взаємокомплексна сукупність чотирьох основних сфер суспільства – політичної, економічної, соціальної і духовної, існує потреба аналізу специфіки розвитку цих сфер на загальнонаціональному та регіональному рівнях, в контексті місцевого самоврядування.

Політична сфера являє собою відносини, що виникають в ході задоволення політичних інтересів і свобод людини. Якщо центр, загальнодержавна влада покликані забезпечити загальнонаціональні умови, гарантування таких прав і свобод, то їх практична реалізація бере свої початки з місця проживання громадян з регіонів. Різноманітні партії, рухи, громадські об'єднання, асоціації розпочинаються, як ініціатива громадян, знизу, без регіональних структур і їх діяльності вони просто недієздатні.

Економічна сфера – це, в першу чергу, відповідні відносини власності, які знову ж таки реально виникають, формуються на місцевому рівні. Від централізованої, державної влади вимагається впорядкувати такі відносини, відпрацювати загальні механізми функціонування такої сфери: бюджет, податки, приватизація, фінансова система і т.ін.

Йдеться про єдині «правила гри» у сфері економіки, які би максимально захищали права людини у сфері економіки, виробництва тощо.

В ідеалі, громадянське суспільство – це суспільство з ліберальною (ринковою) системою господарювання, а, відтак, це система ведення економічних відносин, де владарює приватна власність. Оскільки ж приватна власність найперше владарює на місцевому (регіональному) рівні, вкрай необхідна така децентралізація економіки, за якою в державному господарстві первинного значення набуває не центр але регіони, тобто місцевий рівень виробництва товарів, послуг тощо. Звідси реальна потреба мати за центром

лише стратегію економічного розвитку, виводячи на перші позиції регіони, тобто, місцевий рівень. До речі це пояснює і потребу децентралізації податків, бюджету саме за пріоритетом регіонів. «Від бюрократичної держави, – зазначає російський політолог В. П. Даниленко, – з його монополією на примусову силу, громадянське суспільство відрізняється як горизонтально структурована область все проникаючих між людських зв'язків, що в основі своїй мають економічний характер» [2, с. 192].

Соціальна сфера має одну з важливіших «функцій» - формування середнього класу. Такий клас формується, знову ж таки «за місцем проживання», праці громадян.

Врешті, духовна сфера – це все, що стосується свідомості, традицій, культури, звичаїв, обрядів і, завершуючи, формування високих, складних науково обґрунтованих теорій. Вони формуються, існують, передаються від покоління до покоління найперше на сімейному, побутовому, місцевому рівні.

Підкреслимо, що перераховані та схарактеризовані сфери людського життя (буття) визначально і відчутніше всього виявляються для особистості саме на місцевому, самоврядному рівні, тому від держави загалом, органів державного управління вимагається, як мінімум два завдання: а) чітке визначення стратегії загальнодержавного розвитку; б) оптимальне співвідношення, координація щонайтиснішої і зацікавленої взаємодії центру із регіонами, враховуючи максимально усі аспекти, що обумовлюють їх характер і специфіку.

Торкаючись суто практичних проблем функціонування місцевого самоврядування, варто акцентувати увагу в першу чергу на двох основних групах проблем: а) недосконала політико-правова визначеність сутності місцевого самоврядування; б) проблеми, пов'язані з структурою та функціями органів місцевого самоврядування.

У першому випадку виділимо такі найважливіші проблеми, що пов'язані з інституційним визначенням і закріпленням функцій органів місцевого самоврядування саме у сучасній Україні:

1. Відсутність чіткої визначеності територіальної основи місцевого самоврядування та надмірна централізація повноважень та ресурсів на загальнодержавному рівні.

2. Слабка, а то і абсолютно недостатня можливість багатьох територіальних громад, органів місцевого самоврядування здійснювати власні та делеговані їм повноваження.

3. Викликана відсутністю фінансів, ресурсів надмірна зношеність всієї комунальної, транспортної, житлової та інших інфраструктур.

4. Недоскональний (відповідно зі специфікою сучасної України) перерозподіл повноважень, функцій між різними рівнями, органами посадовими особами.

5. Недостатня прозорість, відкритість діяльності органів місцевого самоврядування, слабкий зв'язок з громадськістю, населенням регіону.

6. Неєфективна діяльність та роль депутатів рад відповідного рівня по вирішенню територіальних проблем.

7. Брак та недостатня дієвість різноманітних форм прямої демократії, викликані нерозвинутістю громадянського суспільства [12, с. 5-6].

Що стосується структур, повноважень та діяльності безпосередньо органів місцевого самоврядування, то тут виділимо наступні проблеми:

1. Відсутність оптимальної моделі та організаційного проекту дієвої реорганізації органів місцевого самоврядування.

2. Недосконалість правової бази функціонування органів місцевого самоврядування.

3. Брак пакету нормативних розпоряджень, що пов'язані із різними галузями самоврядної діяльності.

4. Проблеми підготовки, підвищення кваліфікації працівників виконавчих органів, робота з резервом кадрів.

Вважаємо, що реалізація вище викладених блоків питань і проблем, сприятиме значному вдосконаленню місцевого самоврядування, а, відтак, зростанню його ролі, значення і ваги у формуванні громадянського суспільства.

Список використаних джерел

1. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія / В. І. Борденюк. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.

2. Даниленко В. П. Современный политологический словарь / В. П. Даниленко – М.: NOTA BENE, 2000. – 1024 с.

3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

4. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 9 квітня 1999 р. № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

5. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 березня 2005 р. № 2850-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.

6. Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 3 лютого 1994 р. № 3917-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 32. – Ст. 170.

7. Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. № 533 // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

8. Копейчиков В. В. Механизм советского государства / В. В. Копейчиков. – М.: Юрид. лит., 1968. – 215 с.

9. Кравченко В. В. Муніципальне право України: Навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К.: Атіка, 2003. – 672 с.

10. Медведчук В. В. Громадянське суспільство: Український вибір: моногр. / В. В. Медведчук. – К.: Лотос, 2012. – 568 с.

11. Обушний М. І. Політологія : Довідник / М. І. Обушний, А. А. Коваленко, О. І. Ткач ; за ред. М. І. Обушного. – К. : Довіра, 2004. – 599 с.
12. Пантюхін В. О. Організаційна структура органів місцевого самоврядування в сучасній Україні : Монографія / В. О. Пантюхін. – Луганськ : Вид-во ВНУ ім. В. Даля, 2009. – 192 с.
13. Політична система та інститут громадянського суспільства в сучасній Україні : Навч. посібник / Ф. М. Рудич, Р. В. Балабан, Ю. С. Гансуров та ін. – К. : Либідь, 2008. – 440 с.
14. Соболев В. О. Словник з соціології / В. О. Соболев, І. П. Рущенко. – Харків : Ун-т внутр. справ, 1999. – 112 с.
15. Социальные технологии : Толковый словарь / Отв. ред. В. Н. Иванов. – Москва – Белгород : Луч – Центр социальных технологий, 1995. – 309 с.
16. Управління людськими ресурсами: (Понятійно-термінол. слов.): Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. Г. В. Щокіна, О. В. Антонюка, М. Ф. Головатого. – К. : МАУП, 2006. – 496 с.
17. Чапала Г. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство: проблеми співвідношення / / Г. Чапала // Право України. – 2004. – № 2. – С. 127–132.
18. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. Шаповал // Право України. – 2012. – № 3. – С. 48–54.

*Панченко Тамара Федотівна, доктор архітектури, професор,
Яценко Віктор Олександрович, кандидат архітектури, доцент,
Київський національний університет будівництва і архітектури*

**ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК ГРУПОВА ФОРМА
РОЗСЕЛЕННЯ: СИЛЬНІ І СЛАБКІ СТОРОНИ,
МОЖЛИВОСТІ І РИЗИКИ**

Суттєві перетворення в політичній, соціально-економічній та містобудівній сферах, які проходять в Україні, не можуть не впливати на просторове їх відображення, а саме на реформування системи розселення. Це, в першу чергу, стосується системи розселення локального рівня – міських та сільських поселень, які найбільше зазнають кардинальних змін з позиції впливу різних сфер існування суспільства: погіршення умов проживання і незадовільне інженерне забезпечення, нецільове використання землі і самовільне її освоєння, знищення природи, погіршення екології і ще багато недоліків архітектурно-містобудівної діяльності та неузгодженого галузевого законодавства. Разом з тим відомо, що саме нормативно-законодавча база має необхідний об'єм інструментів, за допомогою яких можна впливати на покращення стану середовища проживання людини. Це і регламенти системи освіти, науки, проектної діяльності містобудівного регулювання, інформаційні ресурси, можливість впливу на систему управління територіальними об'єктами різних ієрархічних рівнів.

Проблемне покращення і реформування розселення, спроби деякої ідеалізації цього процесу мають свою історію еволюції. Так, лише за останні 100 років в Україні було запропоновано велику кількість як урбаністичних, так і дезурбаністичних ідей і концепцій, які в значній мірі були пов'язані із змінами політичної та соціальної ситуації.

Так, наприклад, у 1920–1930 рр. була здійснена спроба надати об'єктам розселення організуючого імпульсу, у 1940–1970 рр. – упорядкування та відновлення міських і сільських поселень, у 1980–1990 рр. – системність та агломераційність і, нарешті, на початку XXI століття – формування групових форм розселення (як складових загальної системи розселення України), з чіткими адміністративними межами, економічною стратегією розвитку як урбанізованих, так міжселенних територій.

Для української теорії та практики містобудування і регіонального планування характерним було те, що велика увага приділялась процесам просторової взаємодії поселень, зокрема, тенденціям соціально-економічних та демографічних зв'язків між поселеннями різних типів та різних рівнів, які формують територіальні об'єднання з спільною планувальною структурою. Саме просторовий розвиток і є основою регіонального планування, яке в нашій країні досягло високого рівня як в теорії, так і у практичному вирішенні.

Головним завданням при цьому на всіх рівнях регіонального планування було упорядкування загальнодержавної територіальної структури та всіх її підсистем. [1]

На початку незалежності України, відповідно до статистичних даних, рівень урбанізації досяг 66,7 %. Однак, навіть з таким показником, в цілому країна за міжнародним рейтингом відноситься до неуспішних окремих регіонів аграрно-індустріальних країн у порівнянні з рівнем урбанізації деяких західних країн, який становить 85–90 %. [3]

Неефективними є показники демографічних індексів: чисельність населення з 52,2 млн. чоловік, менш ніж за 10 років знижується до 46 млн. чол., тобто дорівнює 1968 р. Цей процес за роки незалежності продовжував і продовжує сьогодні сприяти зменшенню населення країни і у свою чергу руйнує історично сформовану територіальну систему розселення. [3]

Зауважимо деякі сильні і слабкі сторони, можливості і ризики нового підходу до реформування групових форм розселення на базі сучасного комплексного процесу управління і адміністративних змін.

Цей підхід характеризується низкою передових кроків, непередбачених криз з необхідністю змін адміністративних меж, а також спробами запропонувати нову ефективну систему місцевого управління територіальним розвитком об'єднаних міських і сільських поселень на локальному рівні.

Відомо, що управління – це свідомий вплив людини (суспільства, влади тощо) на різні об'єкти і процеси в навколишньому середовищі з метою надати їм певної спрямованості і отримати бажані результати. [2]

З точки зору теорії організації управління передбачає об'єктну та суб'єктну структуру: об'єктна структура – це сама форма нового

адміністративно-територіального устрою; суб'єктна структура – це формування різних гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової), системи місцевого самоврядування, органів територіально-галузевого управління, груп фактичних членів суспільства тощо.

Передбачено, що нова система державного управління в Україні має бути створена шляхом проведення нової адміністративної реформи, у «Концепції» якої, запропонованій Державною комісією з проведення адміністративної реформи у 1998 р., формулюються важливі завдання:

- формування ефективної організації виконавчої влади (як на центральному так і на місцевому рівнях управління);
- створення сучасної системи місцевого самоврядування;
- розроблення нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- організація на нових засадах державної служби в органах місцевого самоврядування;
- запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Така перспектива стосується, в основному, системи управління на тих ієрархічних рівнях, де головним суб'єктом повинна бути нова форма групового розселення – територіальна громада як інтегрована адміністративна одиниця і, одночасно, як суб'єкт господарської діяльності.

Як новостворене містобудівне утворення, територіальна громада має сильні та слабкі сторони з позиції її самоорганізації, формування та функціонування, а також перспективні можливості для розвитку та передбачені ризики на цьому шляху.

До сильних сторін формування територіальних громад відносяться:

- історично сформовані планувальна структура населених пунктів та їх господарчий комплекс, що забезпечує «сталій» розвиток інтегрованих об'єктів;
- визначеність ролі населених місць в Генеральній схемі планування території України, а також у містобудівній документації регіонального рівня;
- реальна незалежність сформованих територіальних громад у виборі стратегій свого розвитку;
- гнучкість та можливість зміни напрямків і форм господарчої діяльності в межах економічного плану розвитку систем розселення вищих рівнів;
- можливість залучення різних джерел фінансування для економічного розвитку та вигідних форм співробітництва з місцевими та іноземними суб'єктами;
- свобода вибору при впровадженні передових практик щодо формування стратегічної програми організації та функціонування нового виду групової форми розселення.

Наведені позитивні чинники створення територіальних громад, можуть бути реалізовані за певних можливостей:

а) вільної форми співробітництва, застосування передового досвіду розвитку вже створених територіальних громад як нового виду групових форм розселення;

б) запровадження та розвитку горизонтальних зв'язків співробітництва різних територіальних громад на принципах сусідства взаємовигідного розвитку;

в) участі у міжнародних об'єднаннях як самостійних суб'єктів господарської діяльності при спільному розподілі праці та збереження своїх стратегічних і економічних планів;

г) перспективи залучення коштів для розвитку на загальноєвропейських засадах фінансової взаємодопомоги.

Крім позитивних сторін організації самих територіальних громад як повноцінних групових форм розселення локального рівня, їх координації та взаємодії, слабкими сторонами цього процесу є непередбачені ризики і загрози.

До них відносяться:

- відсутність повноцінної інформативної бази (статистика, кадастр, демографія тощо) як на період об'єднання, так на перспективу існуючого стану наукового прогнозу можливого розвитку як територіальної громади в цілому, так і окремих об'єктів інтеграції;

- невизначеність мети об'єднання, оскільки існує різниця економічного стартового потенціалу різних об'єктів, у зв'язку з чим одні суб'єкти мають наміри до об'єднання для реалізації власних інтересів, інші – не мають подібних намірів за принципом «свій до свого по своє»;

- відсутність законодавчої бази стратегічних програм розвитку територіальних громад загальнодержавної схеми розвитку системи розселення різних рівнів (регіонального, районного, локального), в тому числі і нових форм розселення які відповідають запитам місцевого самоврядування;

- ресурсна обмеженість для розвитку територіальних громад, оскільки головним ресурсом є земля, яка, на даний час, є власністю держави і передається громадам у користування; відсутність законодавчих передумов; стратегічних напрямків розвитку; інвесторські інтереси нецільового використання території громади – все це є суттєвими ризиками для створення територіальної громади, як нового виду форм групового розселення.

Згадаймо актуальний на сьогоднішній день для суспільних процесів вислів Вольтера «Земля – это огромный театр, в котором одна и та же трагедия играется под различными названиями». Під цим слід розуміти, що, яку форму «гри» обере суспільство, буде залежати, чи успішним буде бажаний розвиток, чи примарним. Однак більш прагматичним у цьому контексті є вислів Марка Твена «Покупайте землю, этот товар больше не производится». Цьому також є сучасне підтвердження як стихійний процес умовного відродження «феодалного землеустрою», шляхом накопичення земель за допомогою різних схем – скупка паїв, неофіційна оренда, земля як винагорода, юридично неоформлене підсобне господарство, або фермерство. Наявність таких об'єктів і відповідних ним суб'єктів ставить під питання власності «рівнозначність» їх у

межах територіальної громади та спричиняє загрози виникненню одноосібного власника. Це одна із самих слабких сторін даного процесу – як узгодити інтереси різних суб'єктів різних форм власності та розмежувати їх інтереси в нових групових формах територіально-адміністративного об'єднання.

В програмах нової реформи щодо створення територіальних громад як групових форм розселення локального рівня чітко не визначено шляхи врегулювання різних форм власності на землю та ресурси, не вказано, який процент, які саме і на яких засадах будуть використовуватись землі державної власності, що здатна зруйнувати нову систему відносин при об'єднанні громад ще на початку її впровадження.

Значними загрозами для організації програми цієї реформи уже зараз можна вважати:

- економічну неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних повноважень та поєднання їх з делегованими законами;

- недостатність (а більше відсутність) ресурсів в бюджетній сфері на розвиток територіальних громад та розбудову інфраструктури;

- принципи договірної насильства як можливого відчуження земель населених пунктів, які необхідні для їх власного перспективного розвитку з метою вирішення проблем громади;

- низька інформативність місцевого населення, відсутність професійних кадрів, системи підготовки та перепідготовки кваліфікованих посадових осіб, здатних до організації та керівництва процесом;

- складна демографічна ситуація, посилення міграційних процесів у більшості територіальних громад за останні роки, що погіршує кількісні і якісні параметри людських ресурсів;

- існуючі бар'єри між владними структурами та населенням, закритість і непрозорість управлінської діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів тощо;

- декларативний характер і заполітизованість інформації про новий напрямок розвитку розселення, відсутність щодо містобудівної діяльності, регіонального планування як багатовекторної системи, у якій територіальні громади знайшли б своє законне місце;

- конкуренція між суб'єктами інтеграції, помилки при визначенні меж у процесі приєднання чи реформування населених пунктів, складність визначення обсягів земель для загальнодержавних цілей тощо. Таким чином тільки економічних та політичних обґрунтувань необхідності створення територіальних громад без врахування інтересів суспільства, без підготовлених законодавчо-нормативної бази – недостатньо.

Головним принципом реформування системи розселення у вигляді створення територіальних громад на локальному рівні повинен бути не переділ земель, не руйнування сталих відносин, а пошук нових форм взаємодії всіх суб'єктів самоврядної системи. Не зміна власників землі, а вивчення можливостей кожного населеного пункту, його природних багатств,

економічного стану для використання з метою ефективного суспільного розвитку громади.

В зв'язку з цими пріоритетними завданнями організації територіальних громад з позиції містобудівної діяльності є:

1) виконання відповідної містобудівної документації щодо визначення загальних меж, розмежування окремих об'єктів, вивчення територій спільних інтересів та загальнодержавного запасу у рамках нового адміністративно-територіального утворення;

2) оформлення юридичного статусу всіх видів поселень та їх об'єднаної системи в цілому, в тому числі утворень різного призначення за межами населених пунктів, але у межах громади, у межах адміністративного району;

3) введення мораторію на появу містобудівних новоутворень – котеджні містечка, бази відпочинку без прив'язки до планувального рішення територіальної громади, садово-дачні поселення, значні об'єкти підсобного господарства та адміністративного узгодження з органами самоврядування;

4) розроблення механізму ефективного використання територіальних ресурсів громади з урахуванням перспектив розвитку її населених пунктів, із дієвих засобів припинення процесів як деградації сільської сфери, так і міграції населення.

Першим кроком в цьому напрямку повинно бути внесення до законодавчої бази, а саме у Закони України «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про регулювання містобудівної діяльності» та інші, які мають стати дотичні до проблем створення адміністративно-територіальних громад; та, на основі, змін до цих законів необхідно розроблення нових ДБН під умовною назвою «Планування і забудова територіальних громад».

А поки що в Україні з лютого 2015 р. триває процес «добровільного» об'єднання територіальних громад, шляхом «поквапливого» реформування місцевого самоврядування при відсутності стратегії розвитку соціальної інфраструктури окрім скорочення та закриття її закладів, в багатьох випадках примусовість об'єднання за директив все ще існуючих адміністрацій районного та обласного рівнів на відміну того, щоб вивчати процес, а позитивні результати покласти в основу національної стратегії формування територіальних громад як нової форми групового розселення локального рівня.

Список використаних джерел

1. Демин Н. М. Управление развитием градостроительных систем / Н. М. Демин. – К. : Будівельник, 1991. – 185 с.
2. Білоконь Ю. М. Управління розвитком територій (Планувальні аспекти) / За ред. І. О. Фоміна. – К. : Укрархбудінформ, Київ, 2002. – 148 с.
3. Дубович І. А. Країнознавчий словник–довідник / І. А. Дубович. – 5-е видання, перероблене і доповнене. – К. :Знання, 2008. – 839 с.

*Онищук Віталій Михайлович, доктор соціологічних наук, професор,
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова*

**МІЖНАЦІОНАЛЬНА ТА МІЖКУЛЬТУРНА ВЗАЄМОДІЯ:
МАНІФЕСТАЦІЯ ЕТНІЧНОСТІ**

В умовах соціально-економічної та політичної нестабільності, кризових явищ у різних сферах суспільного життя, зовнішньої агресії, процеси консолідації українського суспільства, збереження національних традицій та національного відродження приходять досить складно, супроводжується суперечностями, труднощами, що породжує певні проблеми соціально-політичного і міжетнічного характеру. Для вирішення проблем міжнаціональної взаємодії, національного відродження України слід спиратися на соціологічний аналіз соціально-етнічних тенденцій, що впливають на стабільність, напругу, та цілісність в суспільстві.

Сучасне суспільство складається із великої кількості світів, кордони яких визначаються не тільки територією національно-державних утворень, спільнотами, групами, але й ефективними комунікаціями. В сучасних країнах в площині практичної побудови та реалізації державної політики все більшої важливості набуває теза про те, що захист з боку держави колективних прав національностей є реальною запорукою демократії. Демократією, яка захищає не тільки національну спільноту, але і окрему особистість. Глобалізація та уніфікація світу сприяє усвідомленню з боку держави і громадянського суспільства значущості колективних прав етносів, релігійних груп, адекватного розуміння важливості процесу захисту та відтворення культур національних груп, тяглості народу.

Наявність у суспільстві культури міжнаціональних відносин, толерантності, постійне їх відтворення в суспільній поведінці свідчать про рівень розвитку самого суспільства, про рівень загального соціального здоров'я. Згідно з даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року представники всіх національних меншин разом в Україні становить 22 % загальної кількості населення України і ця цифра за останні 15 років змінилася, але не кардинально. Тому, згідно рекомендацій міжнародних організацій, зокрема ООН, якщо в країні представників етнічних меншин є до 25 % то ця країна є моноетнічною. Отже, Україна є моноетнічною країною, а в окремих прикордонних регіонах вона має виразний багатоетнічний характер. До такого регіону відноситься Південь Одеської області. Внаслідок переходу територій Османської імперії до Російської в цьому регіоні сформувався багатоетнічний склад населення, яке проживає компактно і дисперсно. Компактно проживають в окремих населених пунктах і цілих районах області етнічні болгари, гагаузи, молдавани, частина яких сьогодні ідентифікує себе як румуни, росіяни-старовіри (липовани), роми та інші.

Така виразна строкатість протягом багатьох років у післявоєнний радянський період і період незалежності України вважалась досягненням національної політики. Внаслідок несподіваних раптових і стихійних

соціально-політичних змін початку 90-х років ХХ століття в Україні почалася, як зазначає соціолог Є.І.Головаха, вимушена трансформація українського суспільства, яке було не готове до глибинних економічних і соціальних перетворень. В результаті стихійних трансформацій частина громадян України знаходяться в стані амбівалентності по відношенню до інституційних утворень. Подібна ситуація складається і в Одеському регіоні, де ряд політичних сил почали розпалювати етнополітичні конфлікти.

Аналізуючи результати соціологічних досліджень, що проводили фахівці кафедри соціології Одеського національного інституту імені І.І. Мечникова (1991, 1996 – професор Победа Н., 2010 – соціолог Нікон Н., 2014 – соціологи у рамках проекту Української миротворчої школи – Шелест Г., Сербіна Ю., Кривошея Т.) по проблемах самоідентифікації і міжетнічних відносин в Одеській області, слід відділити основну тенденцію : стабільність самоідентифікації з етнічною групою, перше і друге дослідження показали, що в українців вона склала 64%, у росіян -59,2%, у болгар 54,3%, у молдаван і євреїв 56%, у німців-68,4%, у поляків-37,5%. Незважаючи на динамічність соціальних процесів, вплив тотальної радянщини і нової української державності чистота етнічності залишається. Результати 2010 р. підтвердили успішну адаптацію і інтеграцію болгарського етносу в новій державній реальності.

Дослідження 2014 р. показало зростання української громадянської ідентичності. Євромайдан, анексія Криму, вторгнення російських військ на Донбас і події 2 травня в Одесі посприяли зростанню переважно української громадянськості над представництвом національної спільноти. Етнічні українець, болгарин, гагауз, молдаванин і росіянин та представники інших національностей в Придунайському краї нині однаково дотримуються мета-ідеї української політичної нації. Якщо протягом останніх 20 років кількість прихильників націоналістичної ідеології становило 2 %, то нині становить 3 %. Говорити про зростання ксенофобії і націоналізму не приходиться. Разом з тим серед опитаних в місцях компактного проживання національних груп відчувається локальна ідентичність-бессарабська.

Щодо використання рідної мови, то практично всі етнічні групи задоволені мовною політикою в цьому регіоні. Але треба враховувати те, що старше покоління в період радянщини не вивчали українську мову. Сьогодні ж болгарська спільнота, молдавська мають школи, або факультативні групи, основною мовою навчання – мовою національних меншин, де в результаті навчання випускники не в змозі розмовляти українською, ні, навіть, російською, що робить їх неконкурентноспроможними ні при вступі до ВНЗ, ні на ринку праці.

Складна ситуація з представниками ромської меншини, яких згідно переписом населення у області більше 4 тис. проживають родинами серед болгар, модаван та українців. За даними Українського інституту соціальних досліджень, близько половина ромських дітей не відвідують школу або регулярно пропускають школу. За матеріалами ромської газети «Романі Яг» [1]

у Закарпатській, також багатонаціональній, області лише 83,7% дітей ромів здобули неповну середню освіту, 14,5 %- загальну середню, 1,4%- закінчили СПТУ, 0,3% здобули середню спеціальну і лише 0,4% - вищу освіту. Принагідно відзначимо, що в 2014 р. міжнародний фонд «Відродження» надав 106 стипендій для навчання ромських студентів у середніх спеціальних та вищих навчальних закладах України [2,с.4].

Задля покращення доступу ромських дітей до освіти, за підтримки Фонду, в чотирьох областях – Одеській, Волинській, Закарпатській та Черкаській – відкрилися Центри розвитку батьків, у яких досвідчені педагоги навчають батьків відповідального підходу до виховання дітей від народження до шкільного віку. Потрібно звернути увагу на взаємини мешканців регіону з ромами, не сприйняття яких відбувається через побутовий уклад життя.

В процесі проведення профорієнтаційної роботи викладачами Одеського національно університету імені І.І.Мечникова було встановлено, що випускники болгарської та молдавської національності налаштовані на вступ у навчальні заклади Болгарії і Румунії. Частина дорослого населення болгарської і молдавської спільнот володіють паспортами сусідніх держав. Жителі окремих сіл Ізмаїльського і Ренійського районів позиціонують себе як румуни. Довідково відмітимо, що такі настрої з'явилися ще після останнього радянського перепису населення 1989 р. і особливо активізувалися у 2014 р.

На Півдні Одеської області властива багатокультурність, яка вимагає від держави відповідної політики стосовно етнокультурних сегментів соціуму. Але на протязі 25 років цей сегмент України був глибинкою, занедбаним краєм. Місцева влада маючи свої уявлення про стан регіону, намагалася втілити власні моделі, не рахуючись із настроями й потребами населення. Шляхом виваженої соціально-економічної, національної психологічно тонкої політики за 25 років можна було зробити його українським – не в мовному розумінні, а в політичному.

Для констатації міжетнічної дистанції у зв'язку з подіями серпня 2016 р.в селі Лощинівка Ізмаїльського району Одеської області слід звернутися до лонгітюдного соціологічного моніторингу Інституту соціології НАН України «Українське суспільство». Індекс соціальної дистанції майже всіх етносів України, згідно шкали Богардуса не перевищував 3. Щодо німців та румунів він сягає 4-ьох, а індекс близько 5 викликають тільки (роми) і чеченці.

Негативне ставлення, високий ступінь відчуженості між основною масою українського суспільства та представниками ромів має тривало історію. Порівняння відповідей молоді і людей старшого віку щодо їхнього ставлення до ромів і готовності допустити у своє життя, свідчить про майже повну ідентичність їхніх настроїв. Тому можна констатувати, що за всі роки незалежності не відбулося змін на краще у ставленні до ромів. Негативне ставлення, всі перестороги та стереотипи щодо ромів були повною мірою відтворені новим поколінням. Таким чином упереджене ставлення буде відтворюватися знову й знову. Можна говорити про механізм відтворення сприйняття між готовністю молоді, яка народилася і соціалізується в

незалежній Україні, і старшого покоління, яке прожило більшість свого життя і інших суспільних умовах в період існування «советського народу» і про відсутність помітних соціетальних змін в міжнаціональних відносинах.

В структурі соціально-культурних, політико-економічних факторів що визначають групове етнічне «ми» на півдні Одеської області значимими є мова, спільність походження, традиції, звичаї та інше. За С. Хантінгтоном, для того, щоби країна змогла забезпечити культурну ідентичність, необхідно дотримуватися трьох умов: 1) політична та економічна еліта країни в цілому має підтримувати і вітати цей шлях; 2) народ має погодитися на прийняття нової ідентичності; 3) панівні групи цивілізації, у яку намагається ввійти розколота країна, мають бути готові прийняти його: саме еліта має виняткове значення при подоланні розколу країни [3, с. 45].

Дійовим інструментом єдності регіону і всієї країни є соціально-економічний розвиток регіону і довіра національних меншин до держави і тому виняткового значення набувають проблеми, пов'язані з рівнем патріотичної свідомості та практичною поведінкою всіх національних спільнот.

Список використаних джерел

1. <http://romaniyag.uz.ua/old/n30/vimeretn.html>
2. Міжнародний фонд «Відродження»: стислий звіт за 2014 рік/Дзеркало тижня. Україна. – 2015. – №7. – с. 4.
3. Хантінгтон С. Столкновение цивилизаций/ С.Хангтинтон//Полис.1994.- № 1.- с.33-48

Прудникова Олена Вікторівна,

*доктор філософських наук, доцент Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого (Харків)*

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

Процеси реформування державної служби, необхідність підготовки якісно нових управлінців на сучасному етапі розвитку України потребує змін стандартів інформаційної культури у цій царині, зокрема її демократизації.

Зі здобуттям незалежності Україна набула можливості для поступального утвердження демократичних стандартів інформаційної культури: відкритості, толерантності, діалогічності, активної участі громадян. Однак до середини 1990-х рр. в Україні самі поняття “зв’язки з громадськістю” і “комунікація” в діяльності органів державної влади майже не використовувалися, хоча “де-факто” як певна форма взаємодії вони вже існували. Комунікації, особливо інформаційні, з’являлися, коли процес формування політики органом влади вже завершено, всі адміністративні рішення прийнято, розпорядження вироблені і потрібно було лише повідомити про них зовнішньому світу, широкій громадськості [1, с. 47]. Такий стан справ засвідчував повільне подолання

тоталітарного спадку у розвитку інформаційної культури українського суспільства.

Наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. внаслідок поглиблення інтеграції України до європейської та світової спільнот загальні умови розвитку інформаційної культури вітчизняного суспільства дещо змінилися. Сьогодні в Україні присутні всі основні елементи демократичної політичної системи, закладені підвалини для реалізації демократичних цінностей і процедур. Водночас, В. Ковалевський має рацію, наголошуючи на тому, що нинішній стан сфери політичних комунікацій в Україні має свою специфіку, яка визначає використання наявних можливостей з далеко не демократичними цілями. Головною вадою структури вітчизняних політичних комунікацій залишається відсутність чіткого інформаційного простору, а також стратегії його розвитку з боку держави. Інформаційний простір в Україні формувался і формується передусім через приватні ініціативи, як частина більш широкого системного бізнесу. Державні службовці, політики лише декларують увагу до цієї сфери, оскільки нинішній стан дозволяє керувати нею у “ручному режимі” через систему санкцій і преференцій, що дозволяє владним агентам розраховувати на певну лояльність ЗМІ. Саме демократичні можливості та недемократичні тенденції структури політичних комунікацій в Україні, на думку дослідника, визначають нині наявні проблеми й перспективи динаміки всієї політичної системи нашої держави [2, с. 143].

І. Паримський, характеризуючи реалії сучасної інформаційно-культурної сфери українського соціуму, зазначає, що, на жаль, в Україні досі переважає традиційний за своєю “архаїчністю” метод передачі інформації, що характеризується односпрямованістю – від джерела інформації до адресата. Відповідно традиційними залишаються проблеми зворотного зв'язку; практично не існує оперативного впливу на джерело інформації, так само, як і на певні актуальні соціальні процеси, явища, факти, події, відображені в ньому. Таким чином, реакція реципієнтів не збігається (запізнюється формування громадської думки) з динамікою розвитку реальності та постійною корекцією соціальних акцентів у ній. Відповідно інформація не циркулює, що є характерною рисою інформаційної культури в розвинутому суспільстві, а рухається лише в одному напрямі. Це пояснюється не лише відставанням у створенні теоретичної моделі інформаційної культури в нашій країні, а й певними політичними мотивами владних структур, зацікавлених у циркуляції інформації за звичною, “безпечною” схемою – від центру до периферії [3, с. 8]. Аналізуючи роль ЗМІ в сучасному українському суспільстві, В. Набруско доходить невтішного висновку: весь механізм артикуляції спирається на бюрократичні інституції, які залишають за собою монопольне право на запровадження порядку денного, а отже, здійснюють комунікативний менеджмент актуальних проблем [4, с. 11–12]. Розглянута ситуація свідчить про збереження певних авторитарних тенденцій у інформаційній культурі українського суспільства та, як наслідок, у сфері державного управління, що помітно ускладнює її поступ у напрямі утвердження демократичних цінностей.

Які ж механізми розвитку інформаційної культури мають бути застосовані для подолання зазначених авторитарних тенденцій? Спираючись на досвід розвинених країн, Ю. Мазурок зазначає: органи державної влади знаходяться у самій середині потоку відкритості у будь-якій демократичній державі. Вони не стають відкритими та прозорими самі по собі. Старі звички всередині інституції потребують відповідних змін і певного часу для їх здійснення, а громадяни повинні залучатися до активної участі, мати вплив на процес управління державними справами. Для того, щоб органи державної влади стали відкритими, могли надавати громадянам вільний доступ до інформації, що є важливим складником демократичної інформаційної культури, необхідно є низка передумов [5, с. 86]: велика інституційна система, що сприяє розвитку відкритості, прозорості державної влади; існування вільних ЗМІ та неурядових об'єднань, а також активних громадян, які бажають бути поінформованими про питання, що становлять суспільний інтерес; зовнішні аудитори, які вживатимуть заходів при недотриманні принципів відкритості; законодавство щодо забезпечення свободи інформації та дійсно відкритої державної влади.

Тому особливого значення нині набуває громадсько-політична ініціатива щодо розробки коректної системи інформаційних потоків, адекватної для сучасних реалій українського суспільства та необхідних для здійснення реформування державного управління з урахуванням демократичних тенденцій.

Задля здійснення демократичних трансформацій інформаційної культури у державному управлінні необхідне постійне вдосконалення законодавчої бази у цій сфері. З перших років після здобуття незалежності в Україні було розпочато вирішення питань, що визначали правове регулювання розвитку інформаційної культури. Так, в Законі України “Про інформацію” від 2 жовтня 1992 р. було визначено основні принципи інформаційних відносин: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією; достовірність і повнота інформації; свобода вираження поглядів і переконань; правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя [6]. Саме ці норми, на наше переконання, є фундаментом розвитку вітчизняної інформаційної культури, зокрема й у державному управлінні, хоча саме її поняття в Законі України “Про інформацію” не було сформульоване.

Більш детальну характеристику сутності і значення інформаційної культури було надано в Законі України “Про Концепцію Національної програми інформатизації України” від 4 лютого 1998 р. [7], серед основних положень якого було виокремлено формування комп'ютерної мережі освіти, науки та культури як частини загальносвітової мережі Інтернет. Водночас, на нашу думку, у Законі України “Про Концепцію Національної програми інформатизації України” надано надто звужене тлумачення самої інформаційної культури людини, що ототожнює її з комп'ютерною

освіченістю, однак не розкриває мети такої освіченості, всієї глибини і складності взаємодії людини й інформації в умовах сучасної цивілізації.

Важливим кроком щодо подальшого нормативно-правового забезпечення відкритості та прозорості державного управління як складників розвитку інформаційної культури стало видання Указу Президента України від 1 серпня 2002 р. “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади”. Цей Указ зобов’язував Кабінет Міністрів України організувати вивчення практики виконання органами державної влади й органами місцевого самоврядування Закону України “Про інформацію” та інших нормативно-правових актів, зокрема в частині [8]: забезпечення додержання прав громадян на отримання в установлені строки достовірної інформації про діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування; обов’язкового опублікування відповідних нормативно-правових актів; оперативного оприлюднення інформаційними службами органів державної влади й органів місцевого самоврядування інформації про діяльність цих органів; здійснення систематичного відкритого публікування статистичної інформації про явища та процеси, що відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя, забезпечення відкритого доступу до неопублікованих статистичних даних, які не підпадають під дію обмежень, установлених законами; недопущення обмеження права на одержання відкритої інформації, зокрема шляхом необґрунтованої відмови в її наданні, а також запровадження плати за надання інформації в розмірах і випадках, не передбачених законодавством, встановлення економічно необґрунтованих цін і тарифів на надання інформації.

Важливі настанови щодо подальшого розвитку інформаційної культури українського суспільства та сфери державного управління містилися у Законі України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” від 9 січня 2007 р. У цьому документі наголошено на необхідності приділити особливу увагу у розбудові інформаційного суспільства випереджальному розвитку фундаментальних і прикладних досліджень та наукоємних технологій, розвитку вітчизняної індустрії програмування, інфраструктури виробництва ІКТ. З метою підвищення ефективності науки та культури в інформаційному суспільстві Законом визначено такі пріоритетні напрями розвитку цієї сфери [9]: проведення фундаментальних та прикладних досліджень з питань розвитку інформаційного суспільства; збереження і розвиток культурної, мовної, конфесійної різноманітності та культурних надбань в межах інформаційного суспільства, що задекларовано у відповідних документах ООН, зокрема в Загальній декларації ЮНЕСКО про культурне різноманіття; запровадження ІКТ у бібліотеках, архівах, музеях та інших закладах культури, що сприятиме забезпеченню повного і постійного доступу населення до надбань культури, писемності, традицій та звичаїв усіх корінних народів і національних меншин України; переведення в електронну форму національних надбань у сфері культури та мистецтва; залучення можливостей вітчизняних програмістів для розроблення і поширення програмного

забезпечення із застосуванням української мови, мов національних меншин України для більш повного залучення до використання ІКТ різних верств населення, зокрема пенсіонерів, малозабезпечених, людей, що потребують соціальної допомоги та реабілітації, селян.

Визнаючи загальні позитивні зрушення у демократизації інформаційної культури у державному управлінні України, фахівці водночас звертають увагу на низку проблем законодавчої та технічної бази розвитку цієї сфери [10, с. 195]: неузгодженість окремих норм законодавства, що регулює інформаційну сферу (недієва система державного регулювання медіа-простору, відсутність єдиного бачення напрямів його подальшого розвитку, нерозвиненість національної системи поширення інформації в глобальному масштабі); недостатня інформаційна присутність України в глобальному медіа-просторі, підвищена інформаційна залежність від іноземних держав і медіа-структур; незадовільний стан мережі дротового радіомовлення; застаріле технологічне обладнання українських телерадіокомпаній; недостатній рівень розвитку новітніх засобів комунікації; монополізм кабельного мовлення; надзвичайно повільний перехід на цифровий формат мовлення; ринкова стихійність телекомунікаційних мереж і комп'ютеризації, низька керованість ними з боку держави; нерегульованість підготовки та працевлаштування в межах держави ІТ-спеціалістів; недостатня кількість державних програм, що стосуються формування інформаційного суспільства.

Перешкодою поступального демократичного розвитку інформаційної культури українського суспільства, у сфері державного управління також, на нашу думку, постає відсутність спеціального закону, який би містив у собі комплексний підхід щодо правового врегулювання проблем у цій сфері. Як основну причину такої ситуації дослідники виокремлюють відсутність політичної волі для ухвалення відповідного нормативно-правового акту, сумніви як з боку державних чиновників, так і з боку громадськості щодо його необхідності (зокрема, через уже взяті на себе Україною міжнародні зобов'язання в інформаційній сфері щодо входження до спільного інформаційного поля). Нерозв'язаність цієї проблеми призводить до нестабільної та незбалансованої державної політики, зменшує ефективність державно-управлінського впливу як в інформаційній сфері, так і в політиці в цілому [11, с. 68].

Таким чином, демократичний поступ інформаційної культури у державному управлінні має спиратися на законодавчі акти та програми, що надають картину перспективного бачення інформаційно-комунікаційного розвитку країни, визначають необхідні для цього ресурси, обумовлюють відповідні напрями діяльності органів публічної влади.

Список використаних джерел

1. Гонюкова Л. Інформаційна складова взаємодії влади і громади / Л. Гонюкова // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2012. – № 1. – С. 46–51.

2. Ковалевський В.О Структура політичних комунікацій сучасної України / В. О. Ковалевський // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – 2009. – Вип. 17. – С. 137–144.

3. Паримський І. С. Загальні тенденції розвитку сучасної преси в Україні як важливої передумови творення інформаційного суспільства / І. С. Паримський // Актуальні питання масової комунікації. – 2011. – Вип. 12. – С. 5–8.

4. Набрusco В. І. Громадська думка як інструмент соціокомунікативного впливу / В. І. Набрusco // Наукові записки інституту журналістики. – 2011. – Т. 44. – С. 6–12.

5. Мазурок Ю. О. Роль урядових та неурядових інституцій у формуванні культури інформаційної відкритості суспільства / Ю. О. Мазурок // Вісник СевНТУ. – 2009. – Вип. 100 : Політологія. – С. 83–87.

6. Закон України “Про інформацію” від 10 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

7. Закон України “Про Концепцію Національної програми інформатизації України” від 4 лютого 1998 р. № 75/98 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27–28. – Ст. 82.

8. Указ Президента України „Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” від 1 серпня 2001 р. № 325/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/683/2002>.

9. Закон України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” від 9 вересня 2007 р. № 537-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.

10. Заніздра Н. О. Державна інформаційна політика України на сучасному етапі та шляхи її вдосконалення / Н. О. Заніздра // Вісник КрНУ імені Михайла Остроградського. – 2012. – Вип. 4 (75). – С. 193–196.

11. Кохан А. І. Нормативно-правові механізми забезпечення ефективності комунікативної складової у публічній політиці / А. І. Кохан // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2011. – № 2. – С. 64–71.

*Павлюк Алла Петрівна, кандидат економічних наук,
завідувач сектору розвитку місцевого самоврядування та децентралізації
Національного інституту стратегічних досліджень*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

До основних завдань, визначених Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні належать реальне

зміцнення самоврядування та надання громадам достатнього фінансового і матеріального ресурсу для вирішення завдань власного розвитку [1]. Зволікання з практичним впровадженням цих заходів вестиме до подальшого соціально-економічного занепаду багатьох територій та гальмування регіонального розвитку.

Базовою передумовою формування спроможності територіальної громади є наявність відповідного обсягу ресурсів (природних, економічних, фінансових, кадрових тощо), які за умови сприятливого інституційного середовища та ефективного управління забезпечать стійке економічне зростання та підвищення добробуту мешканців громади. Такого ресурсу не мають дрібні громади. Відтак основним механізмом формування спроможних територіальних громад обрано їхнє об'єднання. Цей процес регламентується законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. [2], що визначив принципи, основні умови, порядок, форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Законом передбачена організаційна та інформаційна підтримка, а також фінансова підтримка об'єднаних громад шляхом надання їм коштів на формування інфраструктури. Методикою формування спроможних територіальних громад, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. визначено умови формування спроможних територіальних громад, критерії визначення адміністративних центрів об'єднаних громад, порядок розроблення і схвалення перспективних планів формування територій громад [3].

На даний час перспективні плани формування територій громад схвалено обласними радами та затверджено Кабінетом Міністрів України для 23 областей (крім Закарпатської). Проте, за даними Мінрегіону, затверджені перспективні плани в цілому охоплюють близько 65 % території країни. Найбільш якісні перспективні плани, затверджені для Сумської, Миколаївської, Дніпропетровської областей, охоплюють більше 80 % території зазначених областей.

Станом на жовтень 2016 р. створено 367 об'єднаних територіальних громад, в яких відбулися або призначені перші вибори органів місцевого самоврядування. Найбільше об'єднаних територіальних громад створено в Тернопільській, Хмельницькій, Дніпропетровській, Львівській, Рівненській, Полтавській, Чернівецькій областях. Значна відмінність між регіонами за інтенсивністю реформування територіальних громад свідчить насамперед про неефективність діяльності окремих обласних адміністрацій щодо реалізації реформи децентралізації.

Водночас вже зараз можна говорити про наявність низки проблемних питань у процесі об'єднання громад, що потребують врегулювання:

- майже третина зі 159 об'єднаних територіальних громад (31,4 %), в яких відбулися вибори у жовтні 2015 р., мають чисельність населення менше 5 тисяч осіб., а 4 з них – менше 2 тисяч осіб. Незважаючи на те, що за своїми характеристиками такі новостворені громади не відрізняються від переважної

більшості існуючих (необ'єднаних) громад, вони переведені на прямі міжбюджетних відносини з Державним бюджетом України. Тобто, можемо констатувати, що створення значної частини об'єднаних територіальних громад відбулось без урахування вимог Методики щодо їх формування. Це може стати прецедентом, коли територіальні громади об'єднуюватимуться всупереч вимогам методики з метою отримання додаткових повноважень і ресурсів. Проте такі громади не в змозі забезпечити своїм мешканцям надання належної якості послуг та активізувати економічні процеси, оскільки не мають відповідної інфраструктури та необхідних ресурсів;

- внесено зміни до законодавства щодо можливості утворення однієї об'єднаної територіальної громади в межах цілого адміністративного району. Формування такої громади, до складу якої увійдуть кілька десятків населених пунктів, призведе до її «некерованості», ускладнення доступу членів громади до отримання адміністративних та соціальних послуг, подальшої деградації сільської місцевості, оскільки позбавляє можливості багатьох населених пунктів претендувати на статус адміністративних центрів окремих об'єднаних територіальних громад. Такий підхід фактично означає заміну районної ради на відповідну селищну або міську з одночасною ліквідацією сільських рад і матиме не лише негативний вплив на перебіг реалізації реформи децентралізації влади у частині формування спроможних територіальних громад, а й веде до дискредитації реформи децентралізації загалом;

- не врегульовано питання проведення виборів до органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах, до складу яких увійшли громади суміжних адміністративних районів;

- відсутні визначені часові рамки доопрацювання перспективних планів формування територій громад та власне термінів завершення самого процесу об'єднання та формування відповідних органів місцевого самоврядування. Це робить процес реалізації реформи хаотичним, різношвидкісним і неузгодженим на всіх рівнях управління;

- в окремих регіонах місцевим громадам для того, щоб об'єднатися, доводиться долати значний спротив органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування районного й обласного рівнів;

- виникли дисбаланси в системі «ресурси-повноваження»: кошти для надання освітніх, медичних та інших послуг надано в бюджети об'єднаних громад, але повноваження з управління відповідними закладами фактично зосереджені в структурі районних державних адміністрацій або залежать від рішень районних рад;

- відсутній закон щодо процедури та особливостей проведення місцевого референдуму, що не дозволяє приймати рішення про утворення об'єднаної територіальної громади на місцевому референдумі;

- відсутнє наукове обґрунтування критеріїв, індикаторів та оптимальних моделей формування спроможних територіальних громад.

У 2016 році створено нові фінансові можливості для об'єднаних територіальних громад. Зокрема, 26 листопада 2015 р. Верховна Рада України

схвалила низку законів, що вносять зміни до Бюджетного кодексу України щодо фінансової забезпеченості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування та щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад. Також внесено зміни до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень в 2016 році, якими розширено повноваження об'єднаних громад на участь у податкових відносинах, у тому числі зі встановлення місцевих податків і зборів, надання податкових пільг.

159 об'єднаних територіальних громад, у яких 25 жовтня 2015 р. відбулися місцеві вибори, отримали нові повноваження та ресурси і з 1 січня 2016 р. перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом. Завдяки змінам до податкового та бюджетного законодавства обсяг власних доходів місцевих бюджетів об'єднаних громад зріс більше ніж у 2 рази порівняно з 2015 роком (з 827 млн. грн. до 1873 млн. грн). Виходячи із фінансових ресурсів, ці громади вже на початку бюджетного року змогли запланувати у своїх бюджетах кошти на здійснення видатків розвитку (капітальні видатки) у загальній сумі 275 млн. грн. [4].

В рамках державної фінансової підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад Уряд визначив порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам об'єднаних територіальних громад на формування їхньої інфраструктури. 1 млрд. грн. субвенції, закладеної у Державному бюджеті на 2016 рік, спрямовано на підтримку об'єднаних територіальних громад, розвиток інфраструктури та адміністративних центрів в громадах. Кошти субвенції розподілено між об'єднаними територіальними громадами за чіткою формулою: в залежності від кількості сільського населення і площі об'єднаної територіальної громади. Фінансування проектів за рахунок цієї субвенції відбувається згідно з планом соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади.

Додаткові можливості для підвищення спроможності територіальних громад створює запроваджений у 2015 р. механізм співробітництва територіальних громад, що передбачає можливість об'єднання їхніх фінансових та матеріальних ресурсів для вирішення спільних соціально-економічних проблем, реалізації інвестиційних проектів, створення інфраструктури тощо. Фінансова підтримка проектів співробітництва територіальних громад забезпечується як державою, так і за рахунок коштів закордонних донорів у рамках фінансування програм сприяння місцевому розвитку.

Проте, незважаючи на наявність законодавчого підґрунтя, організаційної та методичної підтримки з боку Уряду, фінансової підтримки пілотних проектів, практичні результати щодо співробітництва територіальних громад є дуже незначними. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад станом на 1 квітня 2016 р. містив дані про 35 договорів щодо реалізації спільних проектів, які діють у 7 областях: Івано-Франківській, Полтавській, Хмельницькій, Чернігівській, Вінницькій, Житомирській, Черкаській.

Таким чином, можемо констатувати, що можливості для співробітництва територіальних громад і розвитку територій на даний час використовуються несповна. Для активізації цього процесу необхідно забезпечити насамперед ефективну комунікацію органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на місцях, організаційно-методичну допомогу органам місцевого самоврядування, поширення інформації щодо успішних практик реалізації проектів співробітництва тощо. В майбутньому різні форми співробітництва можуть знайти широке використання для поєднання зусиль і ресурсів об'єднаних територіальних громад в реалізації інвестиційних проектів.

Дуже важливо на даному етапі оперативно аналізувати проблеми та помилки, що виникають в процесі реформування територіальних громад, враховувати та виправляти їх у подальшому. Ключовими питаннями подальшої реалізації процесу об'єднання територіальних громад мають бути: по-перше, розгляд його не лише в контексті реформування місцевого самоврядування, а й як етапу формування базового рівня нового адміністративно-територіального устрою держави, по-друге, забезпечення синхронізації з реформуванням галузей соціальної сфери; по-третє, застосування принципу добровільності об'єднання територіальних громад має супроводжуватись запровадженням дієвих механізмів заохочення територіальних громад до об'єднання.

Для вирішення означених та запобігання виникненню нових проблем у процесі подальшого реформування територіальних громад на основі положень законодавства про об'єднання територіальних громад необхідно:

- прискорити доопрацювання і внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей на основі положень Методики формування спроможних територіальних громад, встановити чіткі терміни доопрацювання перспективних планів обласними державними адміністраціями, схвалення їх на обласному рівні та затвердження Урядом;

- законодавчо врегулювати механізм приєднання територіальних громад до існуючих об'єднаних територіальних громад без проведення повторної повної процедури формування об'єднаної територіальної громади та процесу перевиборів органів місцевого самоврядування;

- забезпечити проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади із залученням представників органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, громадських організацій, міжнародної технічної допомоги;

- визначити кількісні критерії, за яких в селі, що входить до складу об'єднаної територіальної громади, має обиратись староста з метою ефективного використання фінансових ресурсів та забезпечення належного представництва інтересів членів об'єднаної громади у її виконавчих органах;

- організувати навчально-методичні семінари з питань проектного менеджменту для службовців органів місцевого самоврядування з метою суттєвого підвищення якості підготовки інвестиційних проектів для отримання коштів на їх реалізацію з Державного фонду регіонального розвитку та міжнародної фінансової допомоги;

- удосконалити методичне забезпечення, підготувати рекомендації та проекти типових документів для забезпечення ефективного функціонування об'єднаних територіальних громад (порядок їх реєстрації, організація роботи ліквідаційних комісій, моделювання бюджетів тощо);

- запровадити механізми участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації тощо

- вивчити доцільність надання органам самоврядування об'єднаних територіальних громад можливості брати довгострокові бюджетні зобов'язання за проектами державно-приватного партнерства, пов'язаними з розбудовою, відновленням та модернізацією інфраструктури у спосіб внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

3. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

4. Моніторинг спроможності територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://despro.org.ua/news/news/?ELEMENT_ID=1663.

*Дмитренко Степан Петрович, кандидат політичних наук, доцент,
Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова*
ПОЛІТИЧНІ ПРОТЕСТИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Політичний протестний рух у сучасній Україні, попри значну увагу вітчизняних науковців та буремну соціально-політичну практику на центральному та регіональному рівнях, залишається важливим та актуальним для дослідження соціально-політичним феноменом. До сьогодні у політичній науці є дискусійними форми його прояву та здійснення, технології реалізації, мотиви, ефективність та рівень конструктивності чи деструктивності у впливах на реальну політику. З огляду на це, теоретичне уточнення та поглиблення дослідження цього явища не втрачає своєї важливості у сучасній Україні та актуалізує потребу всебічного вивчення вітчизняних протестних процесів.

Загальну теоретичну основу дослідження феномену політичного протесту у політичній науці склали роботи зарубіжних учених: Ш. Айзенштадта, Т. Гара, С. Терроу, Дж. Дженкінса, Б. Кландермаса, Ч. Тіллі, Т. Скокпола, Т. Жиро та інших. У вітчизняній політичній науці у рамках дослідження політичної участі, політичної боротьби та вивчення сучасних суспільних та політичних процесів, проблематика політичного протесту піднімається Н. Ротар, І. Побочим, Є. Лисеєнко, О. Максимовою, Г. Зеленько.

Отож, спираючись на значний теоретичний доробок у дослідженні політичних протестів маємо на меті окреслити тенденції протестного руху в сучасній Україні.

Зазвичай пересічний громадянин бере участь у політиці через політичну участь. Існує два основних типи політичних процесів, коли політична участь дозволяє безпосередньо впливати на владу, її формування та функціонування. Перший – коли вплив на політичну владу здійснюється через представницькі органи влади які функціонують у рамках самої політичної системи, і, другий – коли цей вплив здійснюється через безпосередню участь громадян у політиці. Він може бути інституційним – через механізм виборів, референдумів, опитувань, коли участь законодавчо врегульована, існують чіткі правила її здійснення та впроваджені технології досягнення результатів волевиявлення громадян, або, хоча б його врахування. Інша форма прямої участі, яка не завжди носить інституційний характер, або переходить з інституційних у не інституційні форми, це мітинги, демонстрації, страйки та інше. Політичне значення прямої участі досить широке, вона виступає і як механізм політичного тиску і механізм політичної підтримки, як форма протесту і як форма вираження згоди, як технологія розколу чи згуртування соціальної групи, політичного або громадського руху. Її ефективність, з поміж інших характеристик, значною мірою залежить від масовості, оскільки це дозволяє зменшити особисту відповідальність і самоконтроль під час гострої конфронтації, підвищує «непомітність» окремої людини у великій протестній масі, підтримує впевненість у безкарності та ін.

Протест політичний (лат. *protestor* – публічно доводити, грец. – політика) – вид політичної участі, що виражається у негативному ставленні до політ. системи в цілому або до її окремих елементів, норм, цінностей у відкритій, демонстративній формі [1, с. 557].

Сучасні вітчизняні дослідники підкреслюють, що схильність до протесту значною мірою залежить від багатьох факторів: соціально-політичної пасивності значної кількості громадян, які не хочуть і не бачать сенсу (кожен зі «своїх», але часто типової причини) приймати участь або впливати на політику; слабкою інституціалізацією демократії; незнанням або не бажанням громадян користуватись наявними каналами впливу на владу; впевненістю, часто підтвердженою на практиці, у неефективності інституційних та законодавчо дозволених каналів висловлення громадянської позиції; невідповідністю каналів комунікації владних інститутів та суспільства політико-культурним та традиційним основам конкретного суспільства; недовірою громадян до тих

організацій, які виступають на захист їх інтересів та ін. При цьому громадяни цілком усвідомлюють причини власної неучасті у громадському житті. 48% опитаних вважає, що, насамперед, участі людей у діяльності громадських організацій, об'єднань або громадських ініціативах заважає байдужість, пасивність людей до суспільного життя, 27% – відсутність вільного часу, 30% – загальна зневіра у власних можливостях захистити свої права та інтереси, 25.6% – недовіра до громадських організацій, об'єднань, 18.6% – через страх вступити в конфлікт з офіційними представниками влади, 17.2 – називають фінансові проблеми сім'ї, потреби додаткових заробітків та ін. [2, с. 51].

При цьому слід відзначити, що економічні причини до політичних виступів склали основу протестного руху в Україні більшою мірою на його першому етапі (1989-1991рр.), а на другому (2000-2004рр.) та третьому (починаючи з 2010 р.) на перші позиції вийшов політичний компонент. Під час подій на Майдані 2013-2014 р., він не був ідентичним періоду «України без Кучми» та «Помаранчевої революції», але у обох етапах загальним ґрунтом політичного протесту було прагнення «змінити життя в Україні». У цьому контексті цілком правомірною залишається вже згадувана автором в інших статтях, пропозиція українських учених розглядати протестний рух не як процес зростання активної громадянської позиції, а як комплексну сукупність суперечливих і конфронтаційних процесів стимулювання громадянської активності мешканців країни.

На сьогодні можемо констатувати, що виступи 2013-2014 рр. не призвели до значних якісних змін у формуванні дієвої та свідомої участі громадян у політичних процесах саме у інституційному, законодавчо врегульованому полі. Суттєві зміни, без сумніву, є, але вказані вище застереження до не участі у громадсько-політичному житті зберігаються у більшості українських громадян у всіх регіонах країни. Учасники політичних протестів 2013-2014 рр., за великим рахунком, виступали проти всього політичного класу, а тому підтримали тодішню опозицію вимушено, оскільки висунули зі свого середовища «лідерів Майдану», які не спромоглися та й не мали часу щоб перейти на загальнодержавний рівень. Це призвело до того, що недовіра та несприйняття політичного класу як такого залишились, і напруга активної чи пасивної конфронтації була перенесена на «нові» політичні проекти та структури, які переформатувалися після «Революції Гідності».

Маємо зауважити, що на рівні політичної свідомості та у політико-культурній традиції і дії, українцям більшості регіонів країни, мабуть, більш близька впевненість, що «нічого не змінилось», але аж ніяк не «нічого не можна зробити». Тут, як видається, якраз навпаки, переможні політичні протести двох останніх періодів (2000-2004рр. та починаючи з 2010р.) надали суспільству впевненості про можливість досягти своєї мети в політичній площині якраз через спільні масові протести на центральному рівні на, вже фактично сакральному у Новітній історії сучасної України київському Майдані. Тому одним з першочергових завдань у політичній площині, для України залишається створення доступних, таких, що сприймаються суспільством,

каналів взаємодії інститутів державної влади та українського суспільства. Дієвим механізмом цього процесу має стати процес децентралізації, який з усіма вітчизняними особливостями проходить зараз перший етап свого одночасного усвідомлення і реалізації як владою, так і суспільством. Не вдаючись у всі особливості цього процесу, у контексті нашої проблематики відзначимо, що поступовий перехід багатьох управлінських функцій та фінансових можливостей, а відтак і проблем, з центру до регіонів «перенесе» з собою і значну частину протестних вимог суспільства, які постануть тепер не перед центральними, а перед регіональними державними інституціями та місцевими осередками активних громадян.

Тож в Україні формується об'єктивна тенденція до перенесення можливих активних політичних протестів з центрального на регіональний рівень, а відтак, у зв'язку з регіональними особливостями, до урізноманітнення форм, способів, динаміки та внутрішніх змістів політичної участі. Традиції, характеристики політичної культури певного регіону, особливості етнічної, професійної, конфесійної та інших ознак його населення, технології та способи формування місцевих еліт, їх політичні та економічні пріоритети (як публічні, так і не публічні) роблять регіональний політичний протестний рух в Україні суттєвим чинником вітчизняної політики.

Список використаних джерел

1. Політичний протест // Політологія: навчальний енциклопедичний словник довідник для студентів ВНЗ I-IV рівнів акредитації / [За наук.ред.д-ра політ.н. Н.М. Хоми, О.М. Сорба, Л.Я. Угрин та ін.]. – Львів: «Новий Світ – 200», 2014. – 779 с.

2. Українське суспільство 1992–2013. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг /За ред. В.Ворони та М.Шульги. – К.: Інститут соціології НАН України, 2013. – 508 с.

*Узун Юлія Вадимівна, кандидат політичних наук, доцент,
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова*

ПРОЦЕС ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ : ВНУТРІШНІ ТА ЗОВНІШНІ ФОРМИ СПІВРОБІТНИЦТВА.

В 2014-2016 рр. на виконання урядової програми утворення «замість 12068 громад – 1500 об'єднаних громад» в 2015 р. почався процес об'єднання. Динаміка процесу така: до 5 вересня 2015 р. було утворено 83 об'єднаних громади. Ці перші рішення ухвалювалися обласними радами, як на той час передбачалося законодавством. 5 вересня 2015 р. набув чинності Закон № 676-VIII, за яким «об'єднана громада вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання громад на місцевому референдумі та за умови відповідності цих рішень висновку, передбаченому ч.4 ст.7 цього Закону».

Відтак, з 5 вересня 2015 р. до 4 листопада 2015 р., за даними Державного Реєстру об'єднаних громад, з 789 громад було утворено 154 об'єднані громади. На 12 листопада 2016 р. – з 4622 територіальних громад (переважно сільських /їх 4303 з 4622/) утворені 367 об'єднані громади. Отже, за один рік 3833 територіальних громади об'єдналися в 213 громад .

Процеси об'єднання відбувалися у всіх областях, хоча і з різними обсягами і темпами. Найбільш активні процеси об'єднання спостерігаємо на територіях Хмельницької області (де з 569 громад утворено 26 об'єднаних) та Житомирської області (де з 565 громад утворено 32 об'єднані). На третьому місті з числа областей, де створюється найбільша кількість об'єднаних громад – Дніпропетровська область, де з 419 громад утворено 34 об'єднані громади. З числа найменш активних в процесах об'єднання – територіальні громади Харківської, Кіровоградської; Черкаської; Закарпатської; Київської областей.

Нажаль, процес об'єднання не призводить до бажаного вирівнювання середнього показника чисельності громад. Об'єднані громади мають чисельність від 1 тис. виборців (у найменшій об'єднаній Мельниківській громаді в Немирівському районі Вінницької області) до 37,5 тис. виборців (у найбільшій за чисельністю об'єднаній Лиманській ради Донецької області). У західних областях України, зокрема у Хмельницькій, Житомирській, Львівській, значна кількість об'єднаних громад мають чисельність 17 тис. – 27 тис. осіб і поєднують 40-54 населених пунктів. Так, у Львівській області Ходорівська міська громада об'єднала 42 села та 21,7 тис. осіб; у Житомирській області Олевська міська громада об'єднала 54 громади та 26,8 тис. осіб. Великі за чисельністю громади знаходимо і в Чернівецькій області, де Сторожинецька громада об'єднала 12 населених пунктів та 26,2 тис. виборців; у Полтавській області, де Шишацька громада об'єднала 63 (!) села і 12,2 тис. осіб, а найбільша за кількістю об'єднаних громад в Україні – Народицька селищна громада включила 65(!) сіл, хоча 6,5 тис. виборців.

З числа об'єднаних громад чисельність від 10 тис. до 37,5 тис. виборців має 61 громада. Очевидно, що завелика чисельність виборців громади може стати негативним чинником у забезпеченні реалізації форм участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Втім, велика кількість членів громади – запорука бюджетної самодостатності громади.

Більша кількість об'єднаних громад має чисельність від 3 тис. до 10 тис. виборців, що визначено урядом як достатня чисельність для збалансованого – з позиції забезпечення бюджетної самостійності та, одночасно, ефективності форм прямої участі – вирішення місцевих питань.

Між тим, в ряді областей країни питання об'єднання громад підвищило протестні настрої щодо реформування. Останнє розуміється не стільки як процес отримання прав на місцях внаслідок децентралізації, а, перш за все, як результат капіталізації економіки, при якій, внаслідок приватизації відбулося зменшення державних можливостей, що і обумовлює прагнення уряду передати мешканцям громад під їх відповідальність та фінансове утримання сукупність обов'язків щодо вирішення питань місцевого значення. Скорочення бюджетних

можливостей держави на фоні кризи (рівень бідності визнано на рівні 24,3 % громадян) та соціальної поляризації, що довели дані е-декларування, – не сприяють ентузіазму громадян щодо визнання стратегії децентралізації шляхом реалізації Закону «Про форми співробітництва територіальних громад». На фоні зuboжіння населення інновації уряду та органів влади залишаються непопулярними. Втім, на практиці усі вимушені визнати, що підписання Угод про співробітництво між громадами з метою спільного фінансування заходів вирішення місцевих проблем – є єдиним виходом в умовах, що склалися.

Дані Реєстру договорів про співробітництво громад на 12.11.2016 р. містить інформацію про 59 підписаних з 2015 р. договорів. Протягом 11 місяців 2016 р. було підписано 24 договори, переважно між громадами Полтавської, Волинської, Черкаської областей. Більшість договорів, як в 2015 р., так і в 2016 р., стосується тимчасових форм взаємодії. У 2016 р. серед предметів договорів – ремонти доріг (4 угоди); вивезення побутових відходів (3); придбання медтехніки (3); утримання центрів надання адмінпослуг та архівних установ (3); фінансування освітніх установ та культурних заходів (3); модернізація комунальних підприємств (2); газопостачання (1); організація пасажирських перевезень (1).

Оскільки співробітництво громад передбачає бюджетну децентралізацію, то у 2014 р. Верховною Радою були прийняті зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, якими розширено джерела наповнення місцевих бюджетів, розширено права місцевих органів влади. Об'єднані громади отримують переваги, бо їх бюджети прирівнюються до бюджетів міст обласного значення і районів, і, крім зазначених податків, вони одержуватимуть ще й 60 % податку з доходів фізичних осіб та інші доходи. Статтею 16 Закону «Про співробітництво територіальних громад» визначено, що фінансування співробітництва здійснюється за рахунок: місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва; самооподаткування; інших джерел, зокрема, держбюджету, міжнародної допомоги, кредитних ресурсів. Надбанням бюджетного законодавства (ст. 2411 Бюджетного кодексу) є те, що кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) мають бути спрямовані на виконання (на конкурсній основі) проектів співробітництва громад. Кошти місцевих бюджетів також спрямовуються на реалізацію проектів місцевого розвитку на конкурсній основі, досвід чого демонструють Полтавська і Дніпропетровська обласні ради.

Міжнародні організації теж здійснюють підтримку місцевого співробітництва громад в Україні. Так, ООН, реалізуючи *Програму розвитку ООН (ПРООН)* в Україні підтримують реформування України у сфері демократичного врядування та місцевого розвитку. Успішною ініціативою є *Проект «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду»*.

ЄС підтримує перспективний план дій України щодо впровадження 250 проектів реформ в ряді регіонів і міст України. Так, *проект ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» (ППРРУ)*, наприклад, передбачає ряд грантових програм в регіонах країни з 2013 р. Так, у 2014 р. в Одеській області впроваджено *проект «Туризм як каталізатор економічного розвитку»*

сільських територій», що фінансується ЄС і реалізується Одеським обласним агентством реконструкції та розвитку (ООАРР). Партнерами є Біляївська та Роздільнянська райдержадміністрації. Іншим прикладом програм ЄС є програма «Створення сучасної моделі управління регіональним розвитком ринку праці в Хмельницькій області». Діють й інші програми.

Рада Європи (РЄ) розробила механізм реалізації «Європейської Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні» в період 2011-2014 рр. З 2015р. до 2017 р. РЄ реалізує Програму «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» в межах Плану дій РЄ для України на 2015-2017 рр.

Серед міжнародних донорських організацій, що працюють в Україні за програмами фінансування реформ децентралізації та місцевого розвитку є:

1) «Швейцарське бюро співробітництва» (SDC) та «Швейцарський центр ресурсів та консультацій з питань розвитку» (Skat), що фінансують українсько-швейцарський проект «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO). З 2013 до 2017 рр. триває третій етап проекту;

2) Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ) веде діяльність, наприклад, за такими проектами як: «Муниципальний розвиток та оновлення старої частини міста Львова» (2009-2017 рр.); «Реформа управління на сході України» (2010-2016 рр.); «Інтегрований розвиток міст в Україні» (2015-2018 р.); «Підтримка реформ децентралізації» (2015-2020 рр.) та багато інших;

3) Канадське агентство міжнародного розвитку – CIDA , що з 2010 р. до 2014 р. реалізовувало Проект «Місцевий економічний розвиток міст України» (проект МЕРМ). В результаті 12 міст сформували Профілі громад і Стратегічні плани власного розвитку, з отриманням фінансової підтримки від МЕРМ у розмірі 736 542 доларів. З 2015 р. CIDA розпочало проект «Партнерство для розвитку міст» в Україні (Проект «Проміс»), що здійснюватиметься до грудня 2020 р.;

4) Регіональна Місія Агентства США з Міжнародного розвитку (USAID) теж фінансує ряд програм: Програму «Об'єднаймося заради реформ» (2009-2013 рр.); «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах» (з 4 серпня 2016 р. до 8 березня 2021 р.); Програму «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ)-II.» (діє з 30 вересня 2011 р. до 28 лютого 2017 р.); Програму «Децентралізація сприяє більшій результативності та ефективності» (DOBRE) (діє з березня 2016 р. до 7 червня 2021 р.). За угодою очікується допомога 75 громадам в 7 областях України; «Програма розбудови місцевого потенціалу» (діє з 18 липня 2013 р. – 30 вересня 2017 р.). Програма залучає волонтерів Корпусу миру до співпраці з українськими громадськими організаціями; «Стратегія для розвитку місцевого самоврядування в Україні» (PULSE) діє з 14 грудня 2015 р. до 13 грудня 2020 р.; «Проект розвитку спроможності громадянського суспільства в Україні» реалізується з 11 липня 2014 р. до 10 липня 2019 р. Це система запровадження міні-грантів на проведення регулярних дискусійних заходів з питань розвитку потенціалу ОГС; Програма «Створення сприятливого середовища для діяльності

громадянського суспільства в Україні» діє з 11 липня 2014 р. до 10 липня 2019 р. Відповідає за цей проект USAID «Український незалежний центр політичних досліджень». Мета проекту – сприяти формуванню кращого законодавчого та стратегічного середовища для діяльності громадянського суспільства;

5) Посольство США в Україні реалізує грантові програми у сфері сприяння децентралізації в Україні. На сайті Посольства від 12.11.2016 р. пропонуються конкурс *«Невеликий грант»* (до 200 тис. доларів) та конкурс *«Великий проект»* (до 500 тис. доларів) на проекти щодо збереження археологічних об'єктів, пам'ятників, колекцій, що мають виняткову цінність у спадщині регіону; та ін.;

6) Грантові програми фонду «Творчий центр Каунтерпарт»;

7) Місія Міжнародного фонду «Відродження» надає мікрогранти для підтримки громадських місцевих ініціатив;

8) Український Ініціативний центр сприяння активності та розвитку громадського почину (ICAP «ЄДНАННЯ») в листопаді 2016 р. запровадив *Програму «Школа фондів громад»* за підтримки Фонду Ч.Ст. Мотта (США);

9) Місія «Фонду Східна Європа» фінансує проекти: *«Місцевий соціальний розвиток»* (розвиток місцевих стейкхолдерів); *«Місцевий економічний розвиток»* (Програма *«Лідерство в економічному врядуванні (ЛЕВ)»* на 2014 - 2019 рр.); *Програма покращення умов для середнього та малого бізнесу; Програма розвитку державно-приватного партнерства (Public Private Partnership Development Program – (P3DP)); Програма створення робочих місць для людей з особливими потребами; «Ефективне управління та громадянське суспільство* (Тут передбачені: *«Програма Підтримки реформи місцевого самоврядування в Україні»; «Проект Відкрите місто: посилення участі громадян у розвитку місцевої громади»* (діє з 2012 р. за підтримки Фонду Ч.Мотта (США). Станом на вересень 2016 р. в проекті приймають участь 31 місто України. Інструментом проекту є платформа www.opencity.in.ua, за допомогою якої мешканці міст-учасників можуть ініціювати та контролювати вирішення важливої для міста проблеми); *«Проект Е-врядування для підзвітності влади та участі громади (EGAP)»; Проект «Обмін кращими практиками місцевого самоврядування»; «Проект «Твій місцевий депутат»; «Проект сприяння плюралізму та діалогу в українському суспільстві»; Проект «Ефективне управління: залучення громадськості до розробки адміністративно-територіальної реформи»; ін. В 2015 р. Фонд запровадив Конкурси з пошуку партнерів з сфери е-демократії у Вінницькій, Волинській та Одеській областях в межах програми *«Е-врядування задля підзвітності влади та участі громади»;**

10) ще однією організацією, яка опікується проблемами децентралізації України є Фондація українсько-польської співпраці (ПАУСІ). Її метою є підтримка спроможності України інтегруватись до євроатлантичних структур через запровадження польського досвіду, реформування місцевого самоврядування, активізація молоді. Так, на листопад 2016 р. фундація фінансує 4 проекти щодо прийняття «партиципаторних» бюджетів. Наприклад,

проект *«Партиципаторний бюджет– можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади»* [2].

Отже, кількість іноземних фондів та програм вказує на значний обсяг форм зовнішнього співробітництва місцевих організацій та територіальних громад. Фінансова, технічна, інформаційна, методологічна підтримка іноземних організацій надає поштовху для співробітництва внутрішнього з метою реалізації програми уряду. Втім, проблемою залишається *визнання* ефективності стратегії об'єднання громад заради підвищення їх фінансової спроможності та активізації форм їх співробітництва. Так, в вересні 2016 р. громадські організації Болградського району Одеської області виступили проти пропозиції Офісу реформ з питань децентралізації в Одеській області щодо об'єднання 19 громад району в 4. Усі громади району, крім сіл Василівки, Дмитрівки і Городнього, прийняли рішення про збереження діючої адміністративно-територіальної структури району. В резолюції зазначили, що *«...так зване добровільне об'єднання громад приведе до скорочення мережі закладів охорони здоров'я, освіти і культури»*; відзначили, що рішення реформ суперечать Положенням Закону *«Про об'єднання громад»* в контексті порушення принципу *«добровільності»*; акцентували на етнокультурній особливості району (зазначається, що з 19 сіл району сформувалися 18 громад, з яких в 13 селах більшість жителів – болгари, в 3 селах – гагаузи, в 1 селі – албанці) і зробили заяву, що у разі об'єднання цих громад буде активовано чинник етнокультурної дестабілізації в регіоні [1].

Отже, процес децентралізації в Україні триває, хоча має очікуваний та небезпідставний спротив. Іноземні фонди здійснюють величезний вклад в запровадження нових методів адміністрування та підтримку місцевих ініціатив, розвиток громад та їх самоврядування, в реалізацію реформ деконцентрації влади та децентралізації адміністративно-територіальної системи. Внутрішні та зовнішні форми співробітництва, як очевидно, виступають активними чинниками значних структурних перетворень в країні.

Список використаних джерел

1. Болградский район выступил против объединения громад 14 сентября 2016 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://skoryk.info/activities/oppozitsionnyj-blok-bolgradskij-rajon-vystupil-kategoricheski-protiv-obedinenija-gromad-i-trebuje-objavit-nedoverie-glave-rga>.

2. Бюджетний процес на місцевому рівні в Україні / Презентація 2016 р. в проекті PAUCI [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.pauci.org/files/bpnr.pdf>.

*Стойко Олена Михайлівна, кандидат політичних наук,
старший науковий співробітник,
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*

**ФЕНОМЕН ЕТНОРЕГІОНАЛЬНИХ ПАРТІЙ
ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ**

Етнорегіональні партії до останнього часу залишалися малодослідженим феноменом у політології, незважаючи на значний ріст кількості регіональних партій в Європі та світі загалом в кінці 1970-х – на початку 1980-х років. Загострення міжетнічних відносин, у тому числі внаслідок міграційних процесів, поглиблення децентралізації, посилення регіоналізації створюють сприятливі передумови для їх розвитку як у федеративних, так і унітарних державах, та привертають увагу дослідників.

Насамперед зауважимо про складність розрізнення етнічних партій від регіональних. Очевидно, що політичні партії, що орієнтуються на національні чи аскриптивні характеристики, такі як мова, релігія чи етнічність, відносяться до етнічних, а ті, що мають територіальні характеристики, – до регіональних. Дж. Лейн та С. Ерссонс визначають етнічну партію як організацію, «створену для захисту інтересів групи, яку вона представляє»¹. Як правило, її орієнтація проявляється у виборі назви партії та програмі діяльності. Д. Урвін стверджує, що, на відміну від них, регіональні партії є більш різноманітними у своїх цілях та інших видах діяльності².

У найбільш загальному розумінні регіональні партії – це партії, що змагаються та отримують голоси лише в одному регіоні країни. До їх особливостей, що відрізняють їх від інших типів партій, належать: 1) географія електоральної бази, зосереджена в рамках конкретної території; 2) лобювання інтересів територіального утворення: програмні засади діяльності передбачають створення сприятливих умов для розвитку власного регіону (врахування його соціально-економічних особливостей, просування відповідних проектів – будівництво великих інфраструктурних об'єктів, надання економічних преференцій певним галузям економіки), або ж кількох сусідніх регіонів (реалізація міжрегіональних проектів).

Для досягнення своїх цілей регіональні партії вдаються до: 1) участі у виборах до регіональних та загальнонаціональних представницьких органів; 2) переходу в опозицію на знак протесту проти чинного політичного режиму; 3) неполітичних, силових методів досягнення поставлених цілей (підтримка або співпраця з терористичними організаціями (наприклад, ЕТА, Ірландська республіканська партія)). Як правило, вони поєднують ці стратегії одночасно, або використовують на різних етапах свого розвитку.

Зауважимо, що регіональні партії це не завжди продукт регіональних відмінностей, оскільки вони сприяють формуванню політичної ідентичності відповідно до регіональних розмежувань. Більше того, вони можуть створювати ці ідентичності, маніпулюючи думкою мешканців певної території. Іншими словами лідери регіональних партій можуть використовувати регіональні

відмінності для формування територіальних ідентичностей, але регіональні відмінності не обов'язково призводять до утворення регіональної ідентичності.

Однак оскільки все більше соціальних конфліктів подаються крізь призму ущемлення прав меншин (етнічних, мовних, конфесійних), які зазвичай компактно проживають на певній території, то на практиці досить важко встановити відмінності між етнічними та регіональними партіями. Тому в подальшому ми будемо послуговуватися терміном етнорегіональні партії.

Як правило, етнорегіональні партії є продуктом історичного розвитку або ж побічним результатом децентралізаційних реформ. Історично цей тип партій сформувався у Канаді. Її федеративний устрій став результатом компромісу між Квебеком та Онтаріо, які на перших етапах державотворення мали рівне представництво у законодавчому органі, хоча британські протестанти в Онтаріо були численнішими, ніж французькі католики в Квебеку³. Мешканці Онтаріо вимагали представництва виходячи з кількості населення, а квебекці виступали проти скасування рівного представництва суб'єктів федерації. Канада вирішила цю дилему шляхом накладання американського федералізму на британські парламентські інститути. Федералізм дав змогу Квебеку захистити свою мову та релігію, дозволивши представництво відповідно до кількості населення у федеральному законодавчому органі. Безпосереднім наслідком стало ослаблення сильного регіонального поділу у партійній системі. Регіональні партії виникали у різні періоди, але всі вони або з часом зникли, чи стали загальнонаціональними, до тих пір, поки Квебецький блок отримав більшість місць у квотах, що виділялися провінції для представництва у федеральних органах влади протягом шести виборів (з 1993 по 2008 роки), однак програв на останніх двох у 2011 та 2015 році. Сьогодні популярність партії серед квебекців знизилася до рекордного показника у 19%.

У Європі поява етнорегіональних партій прямо чи опосередковано пов'язана з децентралізаційними процесами. В Об'єднаному Королівстві деволуція мала асиметричний характер щодо таких регіонів як Північна Ірландія, Шотландія та Уельс. Північна Ірландія має власну партійну систему, центровану навколо питань її політико-правового статусу. Створення парламенту Шотландії після референдуму в 1997 році не допомогло Шотландській національній партії (ШНП) перемоги у загальнонаціональних виборах: вона отримувала близько 19% голосів шотландців на трьох парламентських виборах як до, так і після створення регіонального представницького органу. На парламентських виборах 2015 року ШНП вперше за своє існування отримала абсолютну кількість місць, закріплених за Шотландією у Палаті представників – 56 з 59. Попередній найкращий показник був 11 місць у 1974 році, а найгірший – 2 місця в 1979 та 1983 роках. Популярність Партії Уельсу значно відставала від ШНП, хоча створення Ради Уельсу дало їй змогу покращити свій рейтинг серед мешканців: з середнього показника в 8,7% на трьох попередніх виборах, до 12,7% на трьох виборах, що були проведені після деволуції.

В часи Другої Іспанської республіки (1931-1939) регіональні партії в Каталонії, Країні Басків та Галіції успішно домоглися автономії, однак встановлення режиму Ф. Франко зупинило децентралізацію. Однак Наваррі, яка підтримувала боротьбу майбутнього диктатора, вдалося зберегти свої права. Після повалення режиму Ф. Франко регіональні партії знову виникли у Каталонії, Країні Басків та Галіції, вимагаючи більшого ступеня автономії.

В Італії етнорегіональні партії практично були відсутні до завершення «холодної війни». Ліга Півночі почала набувати популярності у 1992 році серед північних регіонів, після того як партії-попередники з'явилися у Ломбардії, П'ємонті та Венето у 1987 році, майже через два десятиліття після початку децентралізації⁴.

Низка дослідників, такі як В. Банс⁵, Р. Брубейкер⁶, В. Кімліка⁷, У. Райкер⁸, Ф. Родер⁹, Дж. Снайдер¹⁰, А. Степан¹¹ вважають, що децентралізація ослаблює напругу міжетнічних відносин, інші побоюються, що вона опосередковано посилює політичні відмінності між центром та регіонами, де проживає етнічна меншина. Так Я. Ластік¹² і Д. Мідовнік¹³ стверджують, що децентралізація опосередковано посилює міжетнічні розмежування. Надання суттєвих повноважень регіонам може сприяти розвитку етнорегіональних партій, зацікавлених у мобілізації електорату за рахунок актуалізації проблем етнічних меншин. Замість того, щоб створити умови для задоволення потреб етнічної групи децентралізація може стимулювати етнорегіональні партії до більш активної діяльності. В свою чергу Дж. Соренс стверджує, що децентралізація не сприяє секціонізму¹⁴.

Д. Бранкати на основі аналізу результатів парламентських виборів протягом 1994-2002 років у 39 країнах дійшов висновку, що політична децентралізація посилює позиції регіональних партій, які, в свою чергу, мають незначний вплив на процеси децентралізації¹⁵. При цьому особливе значення має кількість і розмір регіонів, а також часовий проміжок між проведенням загальнонаціональних і місцевих виборів, компактність проживання етнічних меншин: наявність великих регіонів, розведення у часі загальнонаціональних та місцевих виборів, територіальна концентрація етнічних груп посилює регіональні партії. При цьому тип виборчої системи майже не впливає на успіх регіональних партій, але має значення спосіб встановлення меж виборчих округів.

В свою чергу Д. Люблін¹⁶, який проаналізував результати етнорегіональних партій в 71 демократичній країні з 1990 по 2011 рік, стверджує що взаємозв'язок між децентралізацією та впливовістю етнорегіональних партій відсутній. На його думку децентралізація стимулює етнорегіональні партії до активності, однак децентралізаційні інститути самі по собі не призводять до помітного успіху етнорегіональних партій. Зрештою він доходить висновку, що децентралізація не має позитивного впливу на соціальні розмежування ні в етнічному, ні етнотериторіальному вимірі.

На нашу думку, перспективи розвитку етнорегіональних партій залежать не лише від кількості повноважень, що передаються на регіональний та місцевий рівні в ході децентралізації. Слід враховувати і економічний (погіршення економічної ситуації спонукатиме заможні регіони домагатися більшої автономії), політичний (намагання окремих сил дестабілізувати ситуацію в країні шляхом загострення етнічних, регіональних протиріч) та демографічний (зростання кількості мігрантів) чинники.

В Україні етнорегіональні партії поки що відсутні. Згідно законодавства, у державі можуть створюватися лише загальноукраїнські партії, оскільки процедура реєстрації нового суб'єкта політичного життя вимагає представлення підписів не менше 10 тисяч громадян України, які мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим (ст. 10 Закону України «Про політичні партії в Україні»¹⁷).

Однак за результатами виборів до обласних рад в жовтні 2015 року можна говорити про існування так званих місцевих партій, електоральна база яких обмежена певною територією, і які не висувають вимог щодо її особливого статусу. Напередодні проведення цих виборів за півроку у Мін'юсті було зареєстровано 75 політичних партій, з них 41 – цілком нові. Низці політичних партій, в тому числі і новоствореним, вдалося подолати 5% бар'єр і ввійти до складу обласної ради у різних регіонах держави. Їх можна класифікувати на такі види: 1) партії вождистського типу, лідери яких свого часу обиралися по мажоритарному округу в області; 2) постмайданні партії, поява яких стала результатом активізації громадянського суспільства; 3) провладні або промерські партії, у списках яких широко представлені місцеві чиновники; 4) лобістські, що відстоюють інтереси крупного бізнесу на місцевому рівні, на який по мірі поглиблення децентралізації буде передаватися все більше повноважень; 5) власне етнічні партії, представлені лише «КМКС» Партія угорців України, яка отримала 12,5% голосів на виборах до Закарпатської облради.

Подальші перспективи розвитку цих політичних партій значною мірою залежатимуть не лише від успішності роботи їх депутатів у представницькому органі, а й від ходу децентралізаційної реформи. Очевидно, що чим більше повноважень буде передано органам місцевого самоврядування, тим більший виграш отримають політичні партії у результаті перемоги на місцевих виборах. Потенційну небезпеку несе в собі закріплення у Конституції України особливого статусу окремих районів Донецької та Луганської областей та прийняття спеціального закону про проведення виборів до їх органів місцевого самоврядування. Такий крок створить сприятливі умови для появи в Україні власне регіональної партії, що відстоюватиме інтереси даних територій навіть всупереч загальнонаціональним. Це може стати прикладом для наслідування в інших регіонах країни, що у кращому випадку призведе до федеративного устрою, а в гіршому – дезінтеграції держави.

Отже, беззаперечних доказів позитивного або негативного впливу децентралізації на стан міжетнічних та міжрегіональних відносин у країні немає. Щоб мінімізувати можливий позитивний вплив децентралізованих інститутів на позиції етнорегіональних партій слід мінімізувати вплив регіональних органів влади на загальнонаціональну політику країни та уникати концентрування представників меншин в рамках одного регіону. В Україні слід утриматися від будь-яких кроків, що ослаблюють унітарний устрій та зобов'язати політичні партії реєструвати своїх кандидатів до обласних і місцевих рад на 2/3 території країни, що ускладнить появу етнорегіональних партій.

Список використаних джерел

- ¹ Lane J. E., Ersson S. O. *Politics and society in Western Europe*. L.: Sage, 1991. P. 104.
- ² Urwin D. Harbinger, fossil or fleabite? «Regionalism» and the West European party mosaic // Daalder H., Mair P. *Western European party systems*. L.: Sage, 1983. P. 227.
- ³ Moore C. *1867: How the fathers made a deal*. Toronto: McClelland and Stewart, 1997.
- ⁴ Newell J. *Parties and democracy in Italy*. Burlington, VT: Ashgate Publishing, 2000.
- ⁵ Bunce V. *Subversive institutions*. N.Y.: Cambridge University Press, 1999.
- ⁶ Brubaker R. *Nationalism reframed*. N.Y.: Cambridge University Press, 1996.
- ⁷ Kymlicka W. Is federalism a viable alternative to secessionism? // Lehning P. *Theories of secession*. N.Y.: Routledge Press, 1998. P. 111–150.
- ⁸ Riker W. *Federalism: Origin, operation, significance*. Boston: Little, Brown, and Company, 1964.
- ⁹ Roeder P. *Where nation-states come from*. – Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007.
- ¹⁰ Snyder J. *From voting to violence*. – N.Y.: W.W. Norton and Company, 2000.
- ¹¹ Stepan A., Linz J., Yadav Y. *Crafting state nations*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011.
- ¹² Lustick I., Miodownik D., Eidelson R. Secessionism in multicultural states: Does sharing power prevent or encourage it? // *American Political Science Review*. 2004. Vol. 98. № 2. P. 209–229.
- ¹³ Miodownik D., Cartrite B. Does political decentralization exacerbate or ameliorate ethnopolitical mobilization? // *Political Research Quarterly*. 2010. Vol. 63. № 4. P. 731–746.
- ¹⁴ Sorens J. The cross-sectional determinants of secessionism in advanced democracies // *Comparative Political Studies*. 2005. Vol. 38. № 3. P. 304–326.
- ¹⁵ Brancati D. *Peace by design*. N.Y.: Oxford University Press, 2009. P. 223.
- ¹⁶ Lublin D. Dispersing authority or deepening divisions? Decentralization and ethnoregional party success // *The Journal of Politics*. 2012. Vol. 74. № 4. P. 1079–1093.

¹⁷ Про політичні партії в Україні; Закон України від 05.04.2001 № 2365-III // Голос України. – 2001. – 12 травня.

*Гордієнко Михайло Григорович, кандидат політичних наук, доцент,
Університет державної фіскальної служби України (Ірпінь)*
**АМБІВАЛЕНТНІСТЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: АРТИКУЛЯЦІЯ
МІСЦЕВИХ ІНТЕРЕСІВ ЧИ КЛАНОВОЇ ІЄРАРХІЧНОСТІ**

З часів руйнації радянського абсолютизму в незалежній Україні суттєво не змінилася ієрархічна модель політичної системи. Вона, як і за комуністичної доби, базується на адміністративно-бюрократичному й силовому алгоритмі реалізації владних повноважень. Корумпована ангажованість, аморальність, делітантизм й колаборанська сутність нашої псевдоеліти з одного боку, та фрустрація і байдужість суспільства з іншого, привели до реалізації шовіністичних проектів окупації українських територій та маргіналізації державності. Деструктивний алгоритм українського політогенезу стимулювало те, що національно-демократичні сили завжди були в меншості й надмірно переймалися боротьбою зі своїм ідеологічним супротивником – комунізмом. Демократи прагнули не допустити комуністичного реваншу, але натомість не змогли відвернути олігархічний шабаш. Тому **вектор розвитку новітньої України визначається кланово-олігархічними угрупованнями, а не самоврядними громадами чи демократичними інститутами.** Криза самоврядування територіальних громад є спадщиною радянського минулого, яку потрібно якомога швидше долати. Бо коли слабкі місцеві громади, то дуже комфортно приживається авторитарна вертикаль корумповано-номенклатурної влади на чолі з президентом. У результаті маємо те, що Україна замість розвитку свого інтелектуального і промислового потенціалу **потрапила в пастку синхронії великого бізнесу і корумпованої влади,** яка не тільки варварським способом здійснює приватизацію держави, а й без жодних утисків сумління розмінює національні інтереси держави на власні статусні та матеріальні преференції.

Екзальтована політична динаміка сьогодення підтверджує цілком реальну загрозу чергового поневолення української державності неоімперською ордою Кремля. Це усвідомлює не вітчизняний істеблішмент, а пасіонарні українці, які не шкодуючи свого здоров'я і життя пішли боронити Батьківщину. Наразі для пострадянської України закінчився романтично-споглядальний та етатистсько-споживацький етап буття і започатковується активна фаза утвердження політичної нації. Чиновницькій диктатурі та свавіллю влади сьогодні з'являються гідні опоненти, які рекрутуються з людей, що пройшли випробування Майданом і гартують свій соціальний імунітет у війні на Донбасі. Ця **жертвна когорта індивідів сповідує дієвий патріотизм і мислить європейськими стандартами, для яких авторитарно-централізована влада є соціальною аномалією.** Тому принципово важливим

модусом європейської перспективи українського державотворення є утвердження політико-правової й фінансово-економічної самодостатності місцевих громад шляхом здійснення децентралізації владної вертикалі та проведення адміністративно-територіальної реформи.

Знайти оптимальну модель самоврядування, подолати корупцію, усунути надмірні амбіції олігархату, зупинити зовнішню експансію і відновити територіальну цілісність держави – це головні виклики, що обумовлюють точку біфуркації новітньої України, пройшовши яку створюється підґрунтя для консолідації нації, динамічного розвитку суспільства та його інтеграції до європейського простору. **Децентралізація в умовах системної кризи має стати запобіжником сепаратизму, узурпації влади, джерелом розвитку демократії, місцевого самоврядування, налагодженням інфраструктурної, економічної, культурної комунікації між регіонами.** У цьому дослідженні ми рефлектуємо таку дихотомію: з одного боку, з'ясовуємо оптимальний алгоритм децентралізації, який насамперед має артикулювати запити місцевих громад та їх динаміку, а з іншого боку, показати деструктивні явища, що можуть виникати за умови узурпації вертикалі влади. Треба наголосити, що **децентралізація – це не панацея від усіх соціальних катаклізмів, але вона уособлює ефективний засіб для розбудови відкритого й демократичного суспільства.**

Розкриваючи сутнісні аспекти феномена децентралізації треба визначитися з етимологічним його тлумаченням та смисловим навантаженням. Отже, «Децентралізація (від лат. de – заперечення, centralis – серединний, центральний) – управлінська політична система, покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади; політичний процес, котрий передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення у життя специфіки регіонально-локальних програм. За умов диференційованого підходу до децентралізації, розрізняють два типи останньої: адміністративний (бюрократичний) і демократичний. Адміністративна децентралізація (інститути намісництва) означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які діють в межах цієї компетенції самостійно і до певної міри незалежно від центральної влади... Демократична децентралізація означає по суті «не децентралізацію, а деконцентрацію влади» (М. Драгоманов). Демократична децентралізація передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а засобами, обраним самим місцевим населенням» [3, с. 152]. До цих політологічних аксіом треба додати, що законодавча децентралізація передбачає надання і забезпечення прав, свобод, політичних повноважень на місцях. Однак права і повноваження місцевих еліт мають урівноважуватися їх відповідальністю як перед місцевою громадою, так і перед державою. Управлінсько-контролюючі функції має забезпечити адміністративна складова

децентралізації, яка пов'язана не тільки з розподілом повноважень, матеріальних ресурсів, а й моніторингом юридично-правової відповідальності та професійного рівня місцевої влади.

Провідна ідея нашого дослідження полягає в тому, що феномен децентралізації розглядається не лише як делегування управлінських повноважень регіональним елітам, а як усунення бюрократичного свавілля, легалізацію тіньової економіки, удосконалення політичного менеджменту, у результаті чого влада має наблизитися до суспільства і служити йому. Натомість в українських реаліях спостерігається експансивно-шовіністична поведінка регіональних еліт, що передбачає безкомпромісну боротьбу за владу не стільки на місцевому рівні, скільки за абсолютні управлінські повноваження у масштабах усієї країни. Для українських можновладців характерна така практика: якщо здобути владу чи контроль над ресурсами не вдається тіньовими схемами, тоді всупереч національним інтересам й територіальній цілісності держави залучаються різні технологічні проекти аж до сепарації окремих регіонів. Потужність та масштаб кон'юнктурно-шовіністичних амбіцій кланово-мафіозних місцевих феодалів тісно корелюється з адміністративно-матеріальними потугами регіону та підтримкою зовнішніх неоімперських сил.

Поширеним у вітчизняній політичній практиці є взаємодія великого бізнесу і влади за межами правового поля держави, що спричинило появу олігархічного корпоративізму, який сповідує не лише космополітичний світогляд, але й практикує регіональний шовінізм. Витоки цих процесів зумовлено багатьма факторами, серед яких системними є правовий нігілізм, тотальна корумпованість, суцільний дилетантизм політичного менеджменту, зокрема, у намірах здійснення адміністративно-територіальної реформи. **За відсутністю в системі вітчизняного менеджменту механізмів артикуляції і засобів вирішення місцевих проблем, регіони стають ресурсним капіталом й популістським трендом у змагання за владу.** Раціональні ідеї в цьому контексті висловлює Є. Перегуда. Вчений стверджує: «Децентралізація не сприяє автоматично залученню громадян до управління, а може вести до регіонального авторитаризму, боротися з яким інколи складніше, ніж на національному рівні... Загроза іншого гатунку полягає в тому, що децентралізація може використовуватись центром для перекладання відповідальності на місцеву владу. Відтак надмірне акцентування на цьому процесі може дискредитувати саму ідею децентралізації. Проблемою є й готовність та бажання місцевих спільнот взяти відповідальність за нові ділянки управління. Причиною неготовності може бути дефіцит не лише фінансових та матеріальних ресурсів, а й інституційних важелів, навичок та вмій» [2, с. 22]. Тому делегуючи владні повноваження на місця потрібно забезпечити системний нагляд за адекватною діяльністю регіональної влади, легітимністю її рішень, цільовим використанням коштів тощо.

У цьому аспекті можна виокремити периферійні (сателітні) регіони центральної та західної України, які мають переважно аграрний потенціал та

сервісну інфраструктуру. Для них характерні **помірковані політичні амбіції місцевих еліт**. Інший формат українських регіонів (насамперед донецький, харківський та дніпропетровський) **репрезентують олігархічні угруповання**, що спираються на промислово-індустріальний капітал і максимально використовують його для свого збагачення та кар'єрного політичного росту. Цей бізнес-клас не зацікавлений у швидкому проведенні адміністративно-територіальної реформи, оскільки вона руйнує усталені механізми нелегітимного збагачення. Тому з боку цих сил відбувається системне блокування будь-яких перетворень на місцях. Радикальні зміни в олігархічних регіонах розцінюється як посягання на феодальну вотчину їхніх кураторів.

Реформу самоврядування в Україні треба починати із децентралізації номенклатурно-бюрократичних структур та деконцентрації адміністративного ресурсу, делегування управлінських функцій і фінансово-економічних важелів на місця. Але й на регіональному рівні надмірну централізацію влади треба перманентно збалансовувати. **Стагнація влади приводить до її узурпації та створення місцевих авторитарних режимів**. Уникнути цієї соціальної патології можна з допомогою таких демократичних процедур як вибори, референдуми, плебісцити. Вони виконують роль легітимації чинної влади. Для проведення ефективної виборчої кампанії потрібні повноцінні, ідеологічно і структурно сформовані політичні партії, яких у нас критично бракує. В українських реаліях **багатопартійність виродилася у дрібнопартійність, яка репрезентує лише амбіції бізнес-кланів і неспроможна артикулювати соціальні інтереси громади як у центрі, так і на місцях**. Це свідчить про рівень нашої суспільно-політичної й громадянської зрілості. **Квазіпартійні утворення не розвивають, а маргіналізують суспільство, поглиблюють його атомізацію, а не консолідацію**. За відсутності дієвих політичних партій реальна конкуренція за владу відбувається лише в середовищі олігархічно-номенклатурних замкнених каст, які не допускають у цю боротьбу сторонніх осіб. Звідси випливає, що **політичні партії в українській керованій демократії відіграють декоративну роль**. Доки у нас буде зберігатися імітаційна демократія, доти справжніх виборів, у яких артикулюються запити громад, не буде. Це згубно впливає на прогресивний поступ держави й утвердження громадянського суспільства.

Успіх децентралізації та розвиток самоврядних громад в сучасній Україні тісно корелюється із процесом становлення громадянського суспільства. Тут існує взаємообумовленість цих процесів. **Місьцеве самоврядування – це те середовище, в якому проростає і формується громадянське суспільство**. Темпи його становлення у нашій державі гальмуються корупційним середовищем та клановою олігархією. Влучне меседжі з цього приводу формулює Я. Боренько: «Співвідношення явища олігархії і громадянського суспільства в сучасній Україні – це свого роду симбіотична взаємозалежність двох суперечливих і навіть, здавалося б, взаємовиключних сегментів політики. Олігархічні відносини панують у сфері здійснення державної влади, їм притаманна непрозорість, клановість і своєрідна феодальна корпоративізованість

(тут доречно вжити слово “клієнтела”). Стосуються ці відносини невеликої групи людей, які реально впливають на державну владу та чиновників, котрі цю державу обслуговують. Натомість громадянське суспільство, тобто відносини між громадянами та їхніми асоціаціями (групами), які формуються на принципах самостійності і автономії щодо держави, – це щось таке, що за своєю суттю повинно протистояти замкнутості і непрозорості сучасного політичного процесу. Громадянське суспільство – це відносини між людьми, сконструйовані таким чином, що сама влада відчуває межі свободи і права громадян, які вона не може порушити... Важливо вбачати у громадянському суспільстві не просто сферу, відокремлену від держави, чи мережу громадських організацій, а й чинник, який реально впливає на реалізацію громадянської свободи... У випадку України ми радше говоритимемо про пасивне і автономізоване громадянське суспільство, і саме такі його якості сприятливі для правління олігархії. Це відбувається тому, що громадянське суспільство не виконує ролі противаги державній владі, а просто «підіграє» владі олігархів» [1]. Класична, а не атомізована модель громадянського суспільства у пострадянській Україні торує собі шлях крізь утиски феодально-кланової корпоративності й засилля олігархату.

Узагальнюючи вищесказане треба відзначити, що концентрація ієрархічної вертикалі влади часто веде до становлення авторитарно-диктаторських методів управління. Саме таку парадигму централізовано-ієрархічної моделі влади взяв на озброєння український політичний клас, мотивуючи це тим, що максимальний обсяг повноважень дасть можливість оптимізувати державне управління, ефективно здійснювати ринкові перетворення та проводити демократичні зміни в архаїчному пострадянському суспільстві. В середовищі вітчизняної управлінської еліти децентралізація розглядається як хибний проект, що загрожує деградації суспільства. Більше того, **в риториці наших політиків феномен децентралізації є надмірно демонізований і напряду пов'язаний із дезінтеграцією держави, управлінською вакханалією та войовничим сепаратизмом.** Тому сьогодні існує соціальний запит на адекватне розуміння децентралізації. Засобами наукових аргументів треба доводити, що децентралізація буде ефективна тоді, коли вона не зводиться лише до відносин номенклатурної влади й великого бізнесу, а стане інструментом вирішення нагальних проблем регіону, сприятиме зростанню добробуту самоврядних територіальних громад і виступатиме чинником нейтралізації жорстких ієрархічних моделей владних відносин. Процес децентралізації має шанси втілитися в життя і **стати невід'ємним атрибутом української державності тоді, коли він буде започаткований знизу, територіальною громадою як основним промотором та суб'єктом самоврядних відносин.** Системний моніторинг місцевими громадами інститутів влади та великого бізнесу має очистити їх від споживацьких інстинктів й трансформувати до прозорості, відкритості й функціонування за нормами закону, керуватися моральними критеріями, діяти

у відповідності з національними інтересами держави, а не егоїстичними вигодами.

Ще одна узагальнююча ідея зводиться до того, що **децентралізацію в українському політичному просторі треба реалізовувати синхронно з європейською інтеграцією**. Це пов'язано з тим, що цивілізований світ має не тільки великий досвід формування політико-правового й фінансово-економічного балансу між центром і регіонами, а й вироблені усталені механізми запобігання сепаратистських тенденцій. Це вкрай важливо в умовах тотальної кризи української державності, суттєвою частиною якої є надмірна централізація влади та зовнішня пропаганда й підтримка сепаратизму. Міцні самоврядні громади – це потужний ресурс у боротьбі із російським окупантом й власним сепаратизмом. Пріоритетне завдання сучасної української політики – створити максимально комфортну соціальну інфраструктуру для задоволення потреб та інтересів місцевого самоврядування як потужного джерела розвитку держави.

Список використаних джерел

1. Боренько Я. Громадянське суспільство і політична влада олігархії / Я. Боренько // Незалежний культурологічний часопис «І». – 2001. Число 21. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.ji.lviv.ua/n21texts/borenko.htm>.

2. Перегуда Є. В. Децентралізація як напрям становлення системи публічного управління: проблеми реалізації / Є. В. Перегуда // Проблеми модернізації України: [зб. наук. пр.] / МАУП. – К.: ДП «Видавничий дім «Персонал». Вип. 3: Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. «Європейський вимір реформування публічного управління в Україні», 24 листопада 2016 р. / редкол.: М. Н. Курко. – 2016. – С. 21-23.

3. Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В. П. Горбатенко; За ред. Ю. С. Шемшученка. В. Д. Бабкіна. 2-е вид. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.

*Коч Светлана Вадимовна, кандидат политических наук, доцент,
Одесский национальный университет имени И.И.Мечникова*

РЕГИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА БЕССАРАБИИ: ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ СТАТУСЫ И ПРАКТИКИ

Особенностью Бессарабии является «систематическое пограничное» состояние: между цивилизациями, хозяйственно-культурными центрами, экономическими зонами, информационными и геополитическими пространствами. Сложившаяся многомерность культурной основы и «практики присутствия» обусловили формирование структурной модели и поведенческой схемы в регионе, которые позволяют ему, несмотря на систематическую разделенность и децентрализацию, сохранять «лицо».

С середины I тыс. до н.э. это пространство представляется как спорное, недоосвоенное, пограничное. В XVII в., обозначая эти территории как «*Losa Deserta*», польский инженер Г. Боплана обосновывает необходимость строительства оборонительных систем. Города региона начинали свою историю как фортификационные сооружения: Белгород-Днестровск (Аккерман), Измаил (Смил), Бендеры (Тягин), Килия (Ахиллия) и др.

Тем не менее практически все крепости Бессарабии уже в античный период выполняли функции транзитных центров. Во II–III вв. н.э. Рим, периферией которого были земли Бессарабии, активно протекционировал купцам. Роль контактных зон выполняют греческие и гетуэские колонии, позже – турецкие крепости. Они связывают Средиземноморье и страны Центральной и Западной Европы. В Килие, Измаиле, Аккермане сформировалась соответствующая крупным торговым центрам этносоциальная сегментированная структура.

Современное развитие региона всеми субъектами региональной политики представляется как потенциально перспективное. Существует значительное количество проектов, цель которых – использование транзитного ресурса и интеграция в одну из глобальных региональных систем. Через Бессарабию номинально проходят четыре Международных транспортных коридора. Два из них: «Из варяг в греки» – № 9 и ТРАСЕКА признаны международными организациями естественными транзитными мостами. Значительный транзитный потенциал региона сосредоточен в треугольнике Рени – Галац – Джурджулешты. При этом Украина контролирует порт, Румыния – канал Дунай – Черное Море, Молдова – железнодорожные подъезды.

Социально-экономический кризис в Украине трансформирует пространство Бессарабии в «остров», лишая ее достоинств транзитной системы и возможностей геополитического «коридора». Бессарабия зависима во всех жизненных ресурсах: газ, питьевая вода, электричество, дороги. Регион соединен с «материком» двумя трассами, которые стратегически уязвимы и требуют радикальных мер восстановления. Тем не менее бессарабские политические элиты традиционно эксплуатируют тезис о Бессарабии как «связующем звене» между Евросоюзом, Тюркским миром и Россией.

Рассматривая регион как геополитический ресурс, власти приграничных государств участвуют в «конструировании» этого пространства. Исторические проекты развития территории: фанариотский проект «Новой Византии», «Греческий проект» Екатерины II; проект земледельческой колонизации А. Корниловича, проекты «Великой Румынии» [2] и «Великой Молдовы» [8]. «Бессарабский вопрос» всегда возникал как элемент в решении «Балканской проблемы» [1]. По большому счету сама Бессарабия рассматривается как часть балканского мира, которому свойственны периферийность и проблемная идентичность [4].

Современная актуализация геополитических проблем происходит как через деятельность общественных организаций и партий – «Наша Бессарабия» (Украина), «Гражданская платформа «Aștiunea-2012» (Румыния), «Патриоты

Молдовы» (Молдова), так и посредством реинкарнации региональных автономистских проектов («Бессарабской республики», «Буджацкой республики» и др.), проектов этнонациональных автономий («Гагаузской», «Тараклийской», «Болградской» и др.).

Бессарабия, как узел пересечений интересов соседних держав, остается значимым ресурсом для Румынии, России, Болгарии, Турции. Каждая из стран в качестве объекта влияния и присутствия использует население региона. Турецкое присутствие реализуется через систематическую помощь этнически родственному народу – гагаузам – и гагаузской автономии в Молдове, Болгария активизирует связи с крупнейшей этнической группой «зарубежных болгар», Россия и Румыния рассматривают в качестве объекта интереса весь регион.

Если геополитические условия порождают и организуют региональные практики, то схемы восприятия центр-периферийных отношений преобразуют внешние условия в модели действия, осуществляемые на уровне групповых и индивидуальных практик, о чем свидетельствуют, например, участие граждан Украины в проектах получения этнических карт и льготного гражданства в Болгарии, Греции, Польше, Румынии, России и др.

Активность и дееспособность региональной системы в значительной степени обусловлена ее политической субъектностью на протяжении длительной истории. Формирование региональной системы оформлено с XVII в., о чем свидетельствует использование названия Бессарабия, Буджак в международных договорах и документах, картах Молдавии, Валахии, Польши, Османской империи, Крымского ханства Венеции, России и др. [5 ; 11, с. 220]; они используются в административном делении Османской и Российской империй, упоминаются в исторических описаниях, демонстрируя значительный уровень фактической автономности и региональной дееспособности [9 ;10].

Удаленность от политических центров обусловила в XV – XVII вв. активность стихийного заселения из Дунайских княжеств, России и Польши. Беглецов всех национальностей объединяло отрицание ценностей государственного управления. Однако уже в конце XVIII в. Бессарабия была разделена на молдавскую, турецкую и ногайскую зоны управления. Именно в этот период начинает складываться *сегментарная этносоциальная структура*, ставшая типичной для региона. Формируется принцип этносоциального сегментирования, согласно которому границы этнических и конфессиональных групп значительно совпадают с социальными.

В период с 1711 по 1812 гг. Бессарабия 5 раз меняет политическую принадлежность. Это вело к деструктуризации этно-конфессионального состава населения и всей социально-культурной среды. Вслед за выселением ногайцев началось заселение территории православным населением, которое было лояльно в отношении к новому политическому центру. Этническую карту сформировали молдаване, потомки казаков, болгары, сербы, албанцы, греки, армяне, немцы и др.

Благодаря «особому» статусу региона в так называемый «период иллюзий» оформился *каркас ментального образа*, который впоследствии

привел к формированию устойчивого имиджа региона: самостоятельного, культурно-обособленного, автономного. Имперская система нуждалась в поддержке региональной элиты и в ситуации острой нехватки кадров признавала местные правовые традиции. Помимо привлечения к сотрудничеству аристократии, целью административного эксперимента являлась победа в борьбе за лояльность политических элит Молдавии и Валахии, находившихся под контролем Порты и Габсбургской империи.

Социальная инфраструктура региона формировалась исходя из особенностей нового пространства. Управление строилось через *«Канцелярию опекунов иностранных поселенцев»*, которая функционально приравнивалась к государственным коллегиям. Населением занималась Бессарабская контора в составе Попечительского комитета об иностранных поселенцах. Устройство замкнутой административной системы было продиктовано как протекционистской политикой государства, так и планами относительно расширения влияния на Балканский регион. Законодательное закрепление эта политика получила в Уставе образования Бессарабской Области от 29.03.1818 г., Указе Правительствующего Сената от 29.12.1819 г. и «Уставе о колониях иностранцев в Империи» 1832, 1842 и 1857 гг. В отношении региона утвердилась *«логика «наместничества»*, подразумевавшая апелляцию к самоценной «памяти» региона [7]. Особый интерес с точки зрения исторической памяти представляет положение Устава о правах и преимуществах жителей, которые в значительной степени консервировали историческую социальную структуру региона. Местное дворянство получало права и преимущества российского дворянства, сохранив древние молдавские привилегии. Несмотря на последующие процессы унификации и потерю статуса особого административного региона в 1828 г., Бессарабская область осталась причисленной к льготным губерниям России, чем продолжало пользоваться местное купечество.

Создание для отдельных частей государства *«особых высших учреждений»*, по словам немецкого политолога XIX в. Г. Еллинека, создает *«провинциальную систему управления... при помощи самих заинтересованных лиц»* [3, с. 38]. В 30-40-е гг. XIX в. административный аппарат в органах управления «задунайскими переселенцами» состоял как из сословий Российской империи (военных, дворян, мещан), так и из среды переселенцев (на уровне сельских и окружных приказов). Такое внутреннее самоуправление в рамках территориального образования традиционно понимается как «локальная автономия», о чем замечает в своей книге о немцах Бессарабии У. Шмидт, профессор Института политических и социальных наук Свободного университета Берлина [12].

Значительная доля управления передавалась непосредственно самим группам, которые согласно действовавшим Указам получали право на собственную социально-правовую регламентацию в рамках этно-конфессиональных границ. Так, культурные отличия не только поддерживались социально-экономическими механизмами, но и становились их заложниками в

процессе организации социального порядка и социальной инфраструктуры. Образ осваиваемого пространства как фрагментированной системы автаркийных сообществ, складывался как рефлексия на повседневную практику. Границы пространства региона определялись границами действия *особых условий* для проживающих групп.

Важно отметить, что успех социально-экономической адаптации этнических общин обусловлен сформированным групповым конформизмом переселенцев, оказавшихся в новом социальном пространстве, формирование которого происходило при их участии. Ощущение «социального мира» в таких условиях могло существовать только на базе социального ресурса, которым группа обладала в момент переселения.

Принцип групповой адаптации предполагал выбор и закрепление за группой хозяйственной ниши, сохранение традиционного сектора и формы хозяйствования. Хозяйственная специализация в перспективных отраслях экономики обеспечивала успех на внутреннем и внешнем рынках, гарантировала закрепление за группой «права на присутствие / проживание», то есть *коллективное право на жизненное пространство*, что отражено в топонимике региона и иконографии. Менее чем за двести лет сформировалось групповое этно-региональное сознание: в идентичности жителей помимо этнического компонента закрепился региональный. Это привело к появлению таких форм самосознания как «бессарабец», «бессарабский болгарин», «бессарабский немец», «бессарабский грек», «молдавский раскольник» и др. Следует отметить устойчивость такой идентичности у групп даже после выселения из региона. Так, немцы, переселенные по соглашению между СССР и Германии в 1940 г. из Бессарабии, организовали в г. Меглингене под Штутгартом общество бессарабских немцев, оно считается самым активным среди современных немецких землячеств [6]. Сформировавшиеся в Бессарабии этнокультурные сообщества включили в структуру своей идентичности данную территорию, в пределах которой были изначально созданы условия для самостоятельного существования большинства из них.

На протяжении 150 лет Бессарабия 7 (!) раз меняла место политической «прописки». Примечательно, что каждый политический центр по сути «признавал» обособленность данной территории или, по крайней мере, «особые условия», связанные с включением в состав государства.

Такие условия развития региона объясняют формирование и поддержание устойчивой системы локальных идентичностей, которые в силу своей «трансформности» могут обеспечивать социальный порядок и сохранять дееспособность в условиях политической неопределенности. Локальная идентичность удобна, так как позволяет группам приспосабливаться к различным геополитическим трансформациям, сохраняя неизменными, основные элементы социокультурной системы. В то же время необходимость объединять несколько культурных и национальных ориентиров, сохранять способность и возможность активизировать определенные векторы культуры в зависимости от потребности, быстро и благодаря незначительным внешним

моделированиям сохранять положительную идентичность, внутреннюю комплиментарность в регионе обусловила формирование множественной иерархической идентичности в рамках исторических этнических общин (греко-болгары, болгаро-гагаузы; греко-гагаузы; албанцы-болгары-гагаузы; молдавo-румыны). Формирование такого феномена объясняется: общей историей переселения и близкой культурой; в момент переселения этническая идентичность уступала конфессиональной, поэтому переселенцы выступали как единоверцы.

В результате анализа процесса конструирования региональной системы как условия пограничного статуса и практик, следует выделить не только локальные культурные анклавы – отдельные этно-социальные группы, но и акцентировать внимание на способах их взаимного интегрирования, способности сосуществовать в значимых ментальных пространствах, в инкорпорированных структурах, которые определяют схемы практического действия.

Список использованных источников

1. Бессарабия на перекрестке европейской дипломатии: Документы и материалы. – М.: «Индрик», 1996. – 380 с.
2. В Румынии раздаются призывы воспользоваться ситуацией в Украине для возврата «своих» территорий / Мультимедийное информационное агентство OMEGA 25.01.2014 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://omg.md/ru/114390/>.
3. Еллинек Г. Конституции, их история и значение в современном праве / Г. Еллинек – СПб.: Голос, 1906. - 48 с.
4. Карастоянов С. Особенности на съвременното политикоеографско положение на балканските страни // Карастоянов С. Балканите / Политикоеографски анализи. – София, 2002. – 144 с.;
5. Мустафа А. Турецкие документы об истории Румынии, 1791-1821/ А.Мустафа. - Бухарест, 1986. - 293 с.;
6. Немцы Бессарабии. Официальный сайт общины // [Электронный ресурс] - Режим доступа: URL: <http://www.bessarabien.de/index.php>.
7. Таки В. Историческая память и конструирование региона после присоединения к империи: особая форма правления в Бессарабии в 1818 - 1828 гг./ В.Таки // Abimperio. – 2004. – № 3. – С. 145-174.
8. Фундамент Великой Молдовы. Как рождается новая национальная идеология. Сборник статей [Электронный ресурс]. – Кишинев; Одесса, 2008. – 164 с. – Режим доступа : URL: <http://common.regnum.ru/documents/moldova-foundation.pdf>.
9. Челеби Э. Книга путешествия: (Извлечение из сочинения турецкого путешественника XVII в.). - Вып. 1: Земли Молдавии и Украины /Э.Челеби – М.: Изд-во вост.лит., 1961. – 338 с.
10. Шевалье П. Історія війни козаків проти Польщі з розвідкою про їхнє походження, крапну, звичап, спосіб правління та релігію; другою розвідкою

про перекопських татар. Пер. з франц. Ю. Назаренко вид. 1663 р. - К.: Томіріс, 1993. – 224 с.;

11. Jorga N. Studii istorice asupra Chilieii și Cetații Albe. – Bucuresți, 1899. – 223р.

12. Schmidt U. Bessarabien. Deutsche Kolonisten am Schwarzen Meer. – Potsdam, 2008. – 420 s.

*Дмитренко Оксана Сергіївна, кандидат політичних наук, доцент,
Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова*

**ІСТОРИКО-ПОЛІТИЧНІ ТА ПОЛІТИКО-КУЛЬТУРНІ
ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Демократія, як влада народу, є абсолютною фікцією без прямої участі громадян в управлінні суспільством та їх впливу на прийняття політичних рішень. Сьогодні в Україні за допомогою інституту виборів народ може самостійно обирати політичну владу як на загальнодержавному так і на місцевому рівнях. Можна обрати демократичну владу, але результат на шляху до демократичних перетворень буде нульовим. Для побудови демократичного суспільства і демократичної влади необхідно щоб влада опиралась на суспільство, а це можливо лише за умови розвиненої системи місцевого самоврядування.

Проблеми історії та становлення місцевого самоврядування в Україні розкривалися в працях багатьох вітчизняних дослідників. Серед них можна виділити роботи І. Кресіної, М. Корнієнка, І. Козирева, О. Власюк, А. Колодій, В. Войтенко, М. Сидорчук, А. Андрієвського, М. Пухтинського, С. Серьогіна та ін.

Процес впровадження політико-адміністративної реформи в нашій країні було розпочато ще з часів здобуття незалежності. Однак, перед місцевим самоврядуванням існує велика кількість проблем, які не були вирішені у попередні роки і до сьогодні залишаються гальмом для подальшого просування реформи. До них можна віднести економічні, фінансові, матеріальні, правові, управлінські та інші. Ми б хотіли зупинитися на суті політико-культурних проблем, що існують в Україні у сфері місцевого самоврядування. До них можна віднести: не сформованість незалежного громадянського сектору, соціальних ініціатив; нерозвиненість форм прямої демократії; відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення; соціальна дезінтегрованість територіальних громад та неспроможність жителів до солідарних дій із захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягненню спільних цілей розвитку спільнот тощо.

Аналізуючи причини гальмування реформи місцевого самоврядування в Україні, один із авторів успішного впровадження реформи місцевого

самоврядування в Польщі, колишній сенатор республіки, экс-голова Конституційного суду Є. Стемпень зазначив, що для того, щоб зрозуміти суть органів місцевого самоврядування треба звернутися до історії Риму і Константинополя [2].

Так, першою політичною формою місцевого самоврядування вважають державність Стародавнього Риму, що розвинулася з громади. Незважаючи на присутні цензи щодо страт, власності, політичних прав, принцип самоврядності все ж втілювався у належності громадян передусім до міста де вони проживали, а вже потім до держави в цілому. Онтологічно це можна простежити на прикладі існування муніципалій – римських міст з особливим статусом, вільне населення яких отримувало за договором права римського громадянства. Так, римські муніципії першої категорії володіли правом на самоврядність, а їхні громадяни користувалися усіма політичними та громадянськими правами Риму [1; с. 13]. Попередньо сформований у Стародавньому Римі муніципальний устрій було покладено в основу закону Юлія Цезаря 45 р. до н.е., який закріпив функціонування міського управління. Він й до сьогодні відображений у постулатах сучасного муніципального самоврядування більшості держав світу [Там само]. У 4-5 століттях відбувається падіння Західної Римської імперії. У 476 році германський вождь, командир гвардії Одоакр, усунув від влади 16-річного імператора Ромула Августула, відіславши його до свого маєтку. Іронія долі полягала в тому, що останній імператор мав ім'я колишнього засновника міста Рима й першого царя Римської держави – Ромула. З падінням останнього імператора зникло саме поняття – Західна Римська імперія. Корону та пурпурну мантию імператора відправили до Константинополя на знак того, що в Римі імператора більше немає. У той же час Східна Римська імперія або Візантія зі столицею в Константинополі починає розвиватися і ставати більш міцнішою.

Те, що влада імператора в Римі пала, на думку Є. Стемпеня, було великим благословенням для Європи. Тому, що завдяки цьому почали розвиватися міста. Коли існує сильна імператорська влада, то усі кошти концентруються в центрі. Імператор хоче завоювати якісь чергові країни. А якщо не хоче, то все рівно якусь частину грошей забере собі. Оскільки на Заході не було імператора аж до 8 століття, то міста відповідно розвивалися [2]. Є. Стемпень зазначає, що різниця між західними і східними містами полягає в тому, що західні міста будувалися спираючись на право. Спочатку приймався так званий план розташування міста. Тобто той хто будував, спочатку описував де місто має знаходитися, де повинна бути його центральна частина, базар, навкруги якого все будувалося, які податки, скільки треба було платити за нерухомість, якщо вона знаходилася трохи далі від центру. Тобто спочатку був проект, план, а вже потім відбувалося будівництво. «Створення місцевого самоуправління – це один із елементів будови західної цивілізації. Така форма існує і у Європі і в Америці, Новій Зеландії, Австралії. Не дивлячись на географічне розташування це ті країни, що мають європейську історію права» [2].

На сході ж було все інакше. Правитель, князь воював, воював, а потім, коли припиняв завойовувати землі, осідав і будував замок, і вже пізніше

навколо цього замку будувалися інші якісь будівлі. І тут до уваги брався не план, а бажання і воля якоїсь однієї людини. Такі великі міста, як Київ, а потім і Москва, прийняли традиції Візантійської імперії [2]. Проте, для нашої держави ідея існування місцевого самоврядування у тій чи іншій формі не є новою. Україна протягом своєї тисячолітньої історії намагалася створити власну повноцінну державу і протягом усього цього часу з'являлися і зникали різноманітні форми місцевого самоврядування. Так вітчизняні дослідники зазначають, що витoki місцевого самоврядування слід шукати ще з часів існування слов'янських народів у так званій «територіальній сусідській общині». Широкі громадські засади були відомі українському суспільству і за часів Київської Русі. Більшість учених пов'язує виникнення місцевого самоврядування з встановленням магдебурзького права яке було запроваджено у середні віки в містах, у тому числі і українських, які вибороли для себе привілеї самоуправління. На жаль, усі ці демократичні засади місцевого самоврядування були втрачені, коли Україна на 350 років потрапила під вплив Московського царату.

Проблема України полягає в тому, що вона не лежить на Сході чи на Заході, вона знаходиться між Сходом і Заходом на перетині двох цивілізаційних культур, які здійснювали і продовжують здійснюють на неї значний вплив. У 2014 р. під час Революції Гідності український народ яскраво продемонстрував, що він хоче жити в когорті європейських народів, перейняти європейський досвід державного будівництва та стиль життя. Але і політичній еліті, і простим українцям треба чітко усвідомити, що неможливо усе це досягнути використовуючи східні методи управління. В країнах де існує сильна центральна влада місцеве самоврядування може бути лише номінальним. Децентралізація державної влади, передача значної кількості повноважень на місця, створення нових фінансово-юридичних інститутів є запорукою подальшого розвитку демократії в Україні.

Негативною рисою українського суспільства, притаманна ще візантійській культурі є пасивна участь в управлінських процесах. Фондом «Демократичні ініціативи» було проведено опитування громадян щодо їх готовності брати участь в управлінні своїм містом. При загальній підтримці жителів міст ідеї децентралізації, результати опитування виявилися вкрай невтішними. З одного боку абсолютна кількість містян зовсім або переважно не задоволена поточними можливостями впливу на місцеву владу – 74 %, задоволених тільки – 9 %. З іншого боку, висловили готовність брати участь в управлінні своїм містом усього 39 %, тоді як 43 % зізналися, що не готові до цього. Ще більший скепсис викликають відповіді респондентів на запитання що до того, в яких саме формах участі в управлінні своїм містом вони готові брати участь: готові лише голосувати на місцевих виборах – 44 %; у громадських роботах з благоустрою – 14 %; у громадських слуханнях – 13 %; вуличних акціях та мітингах – 10 %; долучатися до інших каналів впливу – менше 10 % [3; с. 11-12]. Такі цифри вказують на вкрай пасивну участь громадян в управлінні своїм населеним пунктом. Це, в свою чергу, може стати суттєвою

перешкодою до посилення управлінської та самоврядної спроможності територіальних громад, що є основним завданням децентралізації в Україні.

Підсумовуючи, можна зазначити, що сучасні проблеми становлення місцевого самоврядування в Україні мають глибоке історичне коріння. Незважаючи на існування деяких демократичних засад, Україна перейняла політико-культурні традиції державного управління і будівництва Східної – Візантійської, а не Західної цивілізації. Відтак, пасивне ставлення українських громадян до участі в управлінні на місцевому рівні має стати предметом пильної уваги реформаторів у владі.

Список використаних джерел

1. Гладій В.І. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід вишеградської групи та перспективи України: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук: 23.00.02 / Гладій Василь Іванович. Івано-Франківськ, 2015. – 238 с.

2. Децентралізація в Польше. 25 лет спустя [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www. Mediaport.ua/decentralizaciya-v-polshe](http://www.Mediaport.ua/decentralizaciya-v-polshe)

3. Сидорчук О. Ставлення жителів міст до ідеї децентралізації /О. Сидорчук // Громадська думка: інформаційне аналітичне видання. Фонд демократичні ініціативи. – К. – № 3 (23). – 2014. – Ст. 11-12.

*Згурська Валентина Леонідівна, кандидат політичних наук, доцент,
Київський національний університет будівництва і архітектури*

РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІР СПІВРОБІТНИЦТВА МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Ратифікація у вересні 2014 року Угоди про асоціацію [1] між Україною та Євросоюзом мала два важливі наслідки для реалізації державної регіональної політики в Україні. Насамперед було запроваджено підхід Євросоюзу до розуміння регіональної політики як цілеспрямованої діяльності щодо розвитку, стимулювання економічної, інвестиційної діяльності, заохочення інновацій та створення нових робочих місць. Крім того, Угода заклала механізми і можливості для співробітництва між українськими регіонами, територіальними громадами та їх партнерами в Європі, що відкрило широкі можливості фінансування реалізації важливих місцевих проектів, вивчення і використання зарубіжного досвіду.

Щодо методів формування та реалізації регіональної політики, то у ст. 446 Угоди вказується на обов'язковість врахування таких методів як багаторівневе управління та партнерство. При цьому акцент робиться на розвитку відсталіх територій та територіальному співробітництві, в ході якого мають створюватися канали зв'язку та активізуватися обмін інформацією між національними, регіональними і місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства.

Для переходу до принципів європейської регіональної політики Євросоюз готовий надавати як експертну, так і фінансову допомогу (надання грантової підтримки шляхом розподілу коштів на конкурсних засадах через Державний фонд регіонального розвитку, які надходять до державного бюджету безпосередньо з бюджету ЄС).

Згідно Угоди про фінансування Програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України [2] до 2020 року Євросоюз виділить Україні 55 млн. євро для досягнення трьох конкретних цілей: 1) підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів; 2) територіальної соціально-економічної інтеграції і просторового розвитку; 3) ефективного державного управління у сфері регіонального розвитку. Очікується, що по завершенню Програми буде: удосконалено нормативно-правову базу регіональної політики; забезпечено стабільне і передбачуване фінансування регіонального розвитку; зміцнено фінансову автономію місцевого самоврядування; запроваджено ефективну систему моніторингу та оцінки ефективності реалізації, забезпечуючи регулярне надання інформації щодо ефективності політики у контексті досягнення трьох зазначених цілей; зміцнено конкурентоспроможність регіонів; покращено територіальну соціально-економічну згуртованість. На сьогодні головним розпорядником цих бюджетних коштів та відповідальним виконавцем бюджетної програми є Міністерство регіонального розвитку.

Відзначимо, що при цьому Угода про асоціацію не містить положень, які містять чітко визначений перелік інструментів, які повинні використовуватися у сфері регіональної політики, що дає Україні та Євросоюзу гнучко використовувати всю множину інструментів співпраці, передбачену Угодою. Мова йде як про загальні інструменти, так і ті, що стосуються окремих галузей чи окремих питань, що регулюється Угодою. У рамках Євросоюзу ключовим інструментом здійснення регіональної політики є фінансова підтримка регіонів за рахунок коштів, акумульованих на центральному рівні. Тому частина 2 «Державна допомога» (Глава 10 «Конкуренція», IV розділ) покладає на Україну обов'язок впровадити європейські стандарти надання державної допомоги, в тому числі при здійсненні регіональної політики.

Підпункт «б» п. 2 ст. 267 Угоди встановлює обов'язок України та Європейської Комісії здійснити, протягом 4 років після набуття чинності Угодою, спільну оцінку відповідності регіонів України (показники ВВП на душу населення гармонізовані до рівня NUTS II), а також відповідну максимальну інтенсивність допомоги для того, щоб скласти регіональну карту згідно з відповідними керівними принципами ЄС». Однак у постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації у 2015-2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [3] про цей обов'язок не згадано.

Важлива роль у реалізації цілей регіональної політики ЄС відводиться питанням транскордонної співпраці. В Угоді чітко акцентується важливість цього інструменту. По-перше, в преамбулі Сторони підкреслили зобов'язання

«підтримувати транскордонне та міжрегіональне співробітництво». Крім того Угода спеціально виокремлює секторальний напрям співпраці «транскордонне та регіональне співробітництво» в главі 27 розділу V, де більшість положень присвячено саме транскордонному співробітництву. Таким чином, можна стверджувати принципову важливість ролі цього інструменту в розвитку співпраці України та ЄС у сфері регіональної політики.

Відповідно до ст. 447 Угоди про асоціацію Сторони зобов'язані підтримувати та посилювати залучення місцевих та регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва та відповідних управлінських структур для досягнення таких цілей як: створення сприятливої законодавчої бази; підтримання та нарощування потенціалу розвитку; забезпечення зміцнення транскордонних та регіональних економічних зв'язків та ділового партнерства.

Іншими словами, Угодою передбачено, що Україна та ЄС повинні зосередитися на створенні сприятливого регуляторного середовища та належної спроможності для максимально можливого залучення місцевих та регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва.

У ст. 448 в якості пріоритетних сфер транскордонного і регіонального співробітництва визначено транспорт, енергетика, комунікаційні мережі, культура, освіта, туризм, охорона здоров'я та інші сфери.

Хоча ні регіональна політика, ні розвиток транскордонного співробітництва не згадуються у програмі діючого уряду [4], в 2016 році вдалося досягти певного прогресу у цих сферах. У вересні 2016 року Кабінет Міністрів України затвердив Державну програму розвитку транскордонного співробітництва [5], пріоритетами якої визначено: сприяння економічному та соціальному розвитку прикордонних регіонів України; підвищення стандартів та якості життя, добробуту і забезпечення безпеки життя та охорони навколишнього природного середовища; посилення інституційної спроможності прикордонних регіонів України у здійсненні транскордонного співробітництва; сприяння створенню умов та визначення інструментів для забезпечення мобільності людей, товарів і капіталу.

Фінансове забезпечення досягнення цих пріоритетів має здійснюватися за рахунок коштів, передбачених у державному і місцевих бюджетах на відповідний рік, а також коштів Державного фонду регіонального розвитку, Європейського Союзу в рамках виконання програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства на 2014-2020 роки, Дунайської транснаціональної програми на 2014-2020 роки, програм територіального співробітництва «Молдова – Україна» та «Білорусь – Україна» Європейського інструменту сусідства на 2014-2020 роки, двосторонніх угод, укладених Україною з країнами-партнерами. При цьому фінансова підтримка надаватиметься за умови співфінансування у розмірі не менше 10% від загального обсягу фінансування проекту за рахунок коштів місцевого бюджету та/або інших джерел.

Що стосується законодавчого забезпечення транскордонного співробітництва, то одним з нагальних завдань є адаптація вітчизняного законодавства до права ЄС та Ради Європи щодо формування об'єднань єврорегіонального співробітництва (Euroregional Cooperation Grouping, ECG) та європейських об'єднань територіального співробітництва (European Grouping for Territorial Cooperation, EGTC), та поширення визначення суб'єктів транскордонного співробітництва на асоціації, утворювані такими суб'єктами для здійснення транскордонної діяльності.

Список використаних джерел

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони // Офіційний вісник України. 2014. № 75. Том 1. Стор. 83. Стаття 2125.

2. Угода про фінансування Програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України (Контракт на реформу сектора) від 27.11.2014 // Офіційний вісник України. 2015. № 102. Стор. 432. Стаття 3574. Код акту 80013/2015.

3. Деякі питання реалізації у 2015-2017 роках державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020; Постанова Кабінету Міністрів України від 07.10.2015 № 821 // Урядовий кур'єр. 2015. 22 жовтня.

4. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України; Постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 № 1099-VIII // Голос України. 2016. 19 квітня.

5. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки; Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 554 // Урядовий кур'єр. 2016. 28 вересня.

*Савойська С. В., кандидат історичних наук, доцент,
Київський національний університет будівництва і архітектури,
доктор наук в галузі політології, професор МАУП*

Романович Т., Ющенко А., Якимечко А., студенти

Київського національного університету будівництва і архітектури

СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНІ КОМУНІКАЦІЇ ДЕСТРУКТИВНОГО ХАРАКТЕРУ У КОНТЕКСТІ ЗАБУДОВИ МІСТ, ПЛОЩ ТА ІНШИХ ЗОН ВІДПОЧИНКУ

Історичні, соціо-культурні, політико-правові аспекти архітектури і будівництва ефективно розвиваються у контексті соціально-політичних комунікацій у тому випадку, коли питання забудови має конструктивний характер, тому й узгоджується між забудовником, іншими структурами та інституціями, які мають до цього питання пряме відношення. Ця процедура має здійснюватися у правовому полі, щоб після підписання ділових паперів у жодного не виникало сумнівів, що усе виписано правильно та усе законно.

Однак у сучасному українському суспільстві у цій сфері відносин не усе так просто і зрозуміло, як хотілось би. Дуже часто відбувається так, що ділові папери підписують підставні особи із такими самими фірмами. Більше того, у цих справах нерідко фігурують прізвища відомих політиків, депутатів місцевих рад, а також держслужбовці та інші суб'єкти політики. Крім усього іншого, у цій не зовсім прозорій справі дуже часто задіяні великі людські ресурси, кошти, у що не поспішають втручатися ані влада, ані силові структури. У результаті створюється ситуація, яка, начебто, немає виходу. На цій основі в українській спільноті формується страх, який може досягти напруги у відносинах на рівні держави і суспільства, коли звички і побутово-традиційні пріоритети людини знецінюються, оскільки вона потребує елементарних засобів для існування: їжі, води і даху над головою [4, с. 16].

Наше завдання полягає у тому, аби показати сутність укладених договорів, зміст соціально-політичних комунікацій, що нерідко мають деструктивний характер, та наслідки від незаконних забудов, які знищують зелені насадження, дерева, руйнують сквери, дитячі майданчики та інші зони відпочинку. Щоб не виникало подібних ситуацій і проблем, необхідно, аби будівельники відкрито, чесно і тісно співпрацювати з органами влади на місцях, зокрема з обласними та районними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, науково-дослідними установами [6, с. 31], а також і тими організаціями, які мають пряме відношення до оформлення документації, яка надає право і гарантії щодо виділення землі під забудову та ін. Утім, щоб розібратися у зазначених проблемах, звернемося до визначення поняття, а також – історії виникнення та розвитку цього питання.

Отже, «соціально-політичні комунікації» як поняття – це обговорення та вирішення проблем на рівні фахівців, інститутів влади, політиків, держслужбовців, активістів, а також тих громадян, які до будівельної справи мають пряме і непряме відношення. Комунікації є масові і групові, конструктивні і деструктивні, раціональні та ірраціональні. Вони відбуваються між індивідами, групами, спільнотами на рівні діалогу, дискурсу і не завжди закінчуються консенсусом. Їх сутність, зміст і характер залежить від того, при якій владі, при якому режимі та у якому суспільстві вони відбуваються. Тобто, в авторитарно-тоталітарній державі комунікації мають один характер, а в демократичній – інший. Щодо комунікацій у демократичній державі, то, як уже було зазначено, вони можуть мати як конструктивний, так і деструктивний характер тоді, коли влада є олігархічною, корумпованою, а соціально-політична та економічна система – нестабільною. Для того, щоб управління державою могло бути конструктивним, публічним і відкритим, Є. Владимирська і Н. Суліма пропонують ввести публічне управління, яке: а) сприяє приватним особам у реалізації їх прав, свобод та законних інтересів; б) надає їм дозволи на розбудову, приміром, автомобільних шляхів, парків, спортивних майданчиків та ін. об'єктів інфраструктури, а також – на розробку проекту відведення земельної ділянки, дозволи та ліцензії на зайняття, приміром, господарською діяльністю та ін.; в) спрямовується на забезпечення населення електрикою,

газом, інформаційними, освітніми та ін. послугами. Якщо ж приватні підприємці, які отримали право здійснювати чесно, публічно і відкрито свою діяльність, діють деструктивними методами, тоді втручальне публічне управління має право, на думку науковців, обмежити у правах і свободах такого недоброчесного господарника [2, с. 58].

Окремі аспекти проблеми, що розглядається, пов'язані переважно із соціально-політичними комунікаціями деструктивного характеру, що досліджували такі науковці, як Е. Афоніна, В. Бортник, Є. Владимирська і Н. Суліма, В. Гошовська, В. Дубінська, Д. Іманбердієва, Ю. Ковбасюк, Т. Костюк, П. Лісовський, О. Міхатуліна, О. Непомнящий, Т. Новаченко, Л. Пашко, М. Чорна та ін. На їх думку, соціально-політичні комунікації тісно пов'язані з ідеологією та політичним режимом, які панують у державі, а також – із політичною системою, формою правління, свідомістю політиків і спільноти, їх політичною поведінкою, яка залежить від рівня розвитку їх політичної культури. Навести порядок у галузі будівництва, удосконалити процес управління у державі, а також – контроль за приватними об'єктами можна, на думку Т. Костюк, із допомогою електронної демократії, яка залучає до цього процесу громадян, які мають можливість контролювати політичну діяльність не лише влади, а й приватних осіб. У зв'язку із цим зареєстровані на відповідному сайті громадяни мають можливість вносити зміни до законів, звертатися до посадових та службових осіб, обговорювати рішення органів влади, які, за словами Т. Костюк, зобов'язані розглядати звернення та надати обґрунтовану відповідь в установленій законом термін «Про внесення змін до закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції». До таких громадян, на думку Т. Костюк, необхідно ставитись як до справжньої рушійної сили, а їх політичну діяльність варто вважати як допоміжний засіб, який із використанням сучасних засобів комунікації допомагає підвищити довіру до органів влади, якість управлінських рішень та заохотити громадян до участі у вирішенні актуальних соціально-політичних проблем, які стосуються кожного учасника політичного процесу та суспільства загалом [3, с. 100-101].

Конструктивні соціально-політичні комунікації частіше формуються на основі національних інтересів, національної свідомості, національної культури та демократичних цінностей. У цьому контексті варто відрізнити конструктивні соціально-політичні комунікації від деструктивних. Останні, на нашу думку, пов'язані з історичним імперським минулим українського народу, авторитарно-тоталітарною ідеологією, радянською та комуністичною свідомістю, що в українському варіанті варто розуміти як одне і те саме, та ін. Конструктивні комунікації базуються на об'єктивності та оперативності дій органів державної влади та посадових осіб, які, на думку О. Міхатуліної, зобов'язані здійснювати перевірки діяльності суб'єктів господарювання, дотримуючись вимог законодавства, поважаючи права та інтереси громадян [5, с. 111].

На цій основі формувалися вербальна та реальна поведінка і культура українського політикуму та української спільноти, яка була успадкована від СРСР новою українською владою. Насправді, ніяких змін у середовищі українського політикуму не відбулося, позаяк із проголошенням незалежності не було проголошено вибори до Верховної Ради юридично незалежної України. У зв'язку із цим у середовищі українського політикуму ніяких змін не відбулося, бо на державних посадах продовжувала перебувати уся стара/нова комуністична влада, яка від виборів до виборів у сучасній Україні змінювала прапори та назви політичних партій, але від цього нічого не змінювалося на краще для українського народу. Тобто, культура українського суспільства, зокрема й правова, на слушну думку М. Чорної та ін., продовжує нести на собі відбитки культури радянських часів, яка суспільною свідомістю сприймається як воля панівних соціально-політичних сил [7, с. 156].

Більше того, проголошений новою/старою владою курс на приватизацію, дав їй можливість приборкати, присвоїти та скупити усе те, що було можна. Звідси з'явилися дуже багаті і дуже бідні громадяни, які, у порівнянні із першими, із кожним роком продовжували бідніти. Ці нові українці мають можливість купити землю, на якій розташований дитячий садочок, старий будинок, дитячий майданчик, та побудувати на цьому місці новий багатоповерховий будинок, приміщення у якому віддаються в аренду, а квартири продаються. Усе це відбувається також і тому, що центральні та місцеві органи влади, на слушну думку В. Бортник і В. Стасюк, не мають права здійснювати безпосереднє управління підвідомчими підприємствами та втручатися у їх виробничу та господарську приватну діяльність, оскільки їх основне призначення – це регулювання та координація їх діяльності. У зв'язку із цим управління недержавними підприємствами зосередили у своїх руках не завжди чесні і порядні власники або уповноважені ними особи [1, с. 54]. Виникає риторичне запитання: чи буде такий забудовник діяти за правилами та думати про інтереси громади?

Отже, якщо придивитися пильніше, то ми побачимо, як майстерно стара/нова влада використовує комунікації для свого збагачення, пропонуючи по радіо, на телебаченні, рекламних щитах свої медичні, будівельні, інформаційні, купівельні та інші послуги. Усе це пропонується українським громадянам, не задумуючись на тим, чи вони спроможні це придбати. У зв'язку із цим позитивно розв'язати зазначені проблеми можна комунікативними методами, змусивши нинішніх законодавців поламати корупційні схеми та створити нові ефективні закони, позаяк без конструктивних соціально-політичних комунікацій, які мають систематично відбуватися між політиками, владою і громадянами, не можна ефективно вирішити жодну проблему, зокрема й у галузі будівництва.

Список використаних джерел

1. Бортник В., Стасюк В. Адміністративно-правова організація й мета державного управління // Проблеми модернізації України: [зб. наук.пр.] / МАУП. – К.: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2008. – Вип. 3: Матеріали

Всеукр. наук. – практик. конф. «Європейський вимір реформування публічного управління в Україні», 24 листопада 2016 р. / редкол.: М. Н. Курко (голова) [та ін.]. – 2016. – С. 53-55.

2. Владимирська Є. і Суліма Н. Публічне управління: суть, суб'єкти та види // Проблеми модернізації України: [зб. наук.пр.] / МАУП. – К.: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2008. – Вип. 3: Матеріали Всеукр. наук. – практик. конф. «Європейський вимір реформування публічного управління в Україні», 24 листопада 2016 р. / редкол.: М. Н. Курко (голова) [та ін.]. – 2016. – С. 57-59.

3. Костюк Т. Публічне управління: світовий досвід та можливості для України // Проблеми модернізації України: [зб. наук.пр.] / МАУП. – К.: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2008. – Вип. 3: Матеріали Всеукр. наук. – практик. конф. «Європейський вимір реформування публічного управління в Україні», 24 листопада 2016 р. / редкол.: М. Н. Курко (голова) [та ін.]. – 2016. – С. 99-101.

4. Лісовський П. Україна як соціокомунікативний тренд у постсучасності: екзистенціальний вибір // Проблеми модернізації України: [зб. наук.пр.] / МАУП. – К.: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2008. – Вип. 3: Матеріали Всеукр. наук. – практик. конф. «Європейський вимір реформування публічного управління в Україні», 24 листопада 2016 р. / редкол.: М. Н. Курко (голова) [та ін.]. – 2016. – С. 16-17.

5. Міхатуліна О. Державний контроль та нагляд за господарською діяльністю та засоби державного захисту прав суб'єктів господарювання // Проблеми модернізації України: [зб. наук.пр.] / МАУП. – К.: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2008. – Вип. 3: Матеріали Всеукр. наук. – практик. конф. «Європейський вимір реформування публічного управління в Україні», 24 листопада 2016 р. / редкол.: М. Н. Курко (голова) [та ін.]. – 2016. – С. 110-112.

6. Непомнящий О. Сутність інноваційної стратегії підприємства при формуванні правової держави // Проблеми модернізації України: [зб. наук.пр.] / МАУП. – К.: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2008. – Вип. 3: Матеріали Всеукр. наук. – практик. конф. «Європейський вимір реформування публічного управління в Україні», 24 листопада 2016 р. / редкол.: М. Н. Курко (голова) [та ін.]. – 2016. – С. 30-31.

7. Чорна М. Правова культура українського суспільства в умовах реформування публічного управління // Проблеми модернізації України: [зб. наук.пр.] / МАУП. – К.: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2008. – Вип. 3: Матеріали Всеукр. наук. – практик. конф. «Європейський вимір реформування публічного управління в Україні», 24 листопада 2016 р. / редкол.: М. Н. Курко (голова) [та ін.]. – 2016. – С. 156-159.

*Стеценко Світлана Власівна, кандидат історичних наук, доцент,
Київський національний університет будівництва і архітектури*

ІДЕОКРАТИЧНА ЛЕГІТИМАЦІЯ ГРОМАДЯНСЬКОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ

Сучасний політичний порядок денний для України з необхідністю включає в себе питання ідентичностей. Громадянська ідентичність залишається парадною цінністю і не мотивує поведінку суспільства. Цілісна ідентичність громадянина України, будучи інтегральним виявом національної самосвідомості, включає в себе ідентифікацію з політичними і соціальними цінностями і нормами, цивілізаційну ідентифікацію з її історико-культурними та етнічними складовими (сприйняття самих себе, інших народів, образу «внутрішнього» і «зовнішнього» ворогів).

Успішна реалізація національного проекту з урахуванням наступної політичної реінтеграції українців базується на досягненні громадянського консенсусу з ключових питань суспільного розвитку, а також цінностей демократії, прав людини. При цьому останні часом розглядаються як накинута з зовні своєрідне ідеологічне прикриття, фасадна цінність. Таке ставлення пояснюється тим, що нинішня українська політична еліта несе не собі відбиток пізньорадянського періоду, коли в офіційну комуністичну ідеологію мало хто вірив, і вона насправді слугувала прикриттям реальної політики. На той час синонімом політичного режиму була ідеократія; ідеологія виступала в якості важливого засобу легітимізації державної влади.

Сьогодні поняття «ідеократія» використовується в більш широкому розумінні, для того, щоб показати, яке значення набуває ідеологічний стиль політики для формування сучасних політичних схем загалом, зокрема демократії. На думку багатьох вчених, сучасне сприйняття ідеології як певної універсальної ідеї, основним конституюючим елементом якої виступає символ певного суспільного ладу, виглядає архаїчним і неефективним.

Постмодерністське трактування ідеології в інформаційну епоху зображує картину розпаду великого порядку на множинні фрагменти, що символізують крах монолітного образу. Ідеологічні процеси в старих демократіях демонструють появу багаточисленних «малих» ідеологій: екологічної, феміністської, ідеології ЛГБТ-співтовариств тощо. В кожній державі існують групи спеціалістів, які здійснюють систематичну обробку ідей та вчень, їх ретрансляцію через інформаційні канали. Зокрема, реформаторська ідеологія лібералізму щоденно присутня в медіапросторі України. Інколи складається враження, що наші медіа діють в межах установленної ідеології, яка полягає в тому, що вони не мають жодної ідеології.

В Російській Федерації, навпаки, активізувався процес ідеологічного забезпечення нинішнього режиму, звичайно, під егідою захисту національних інтересів. Не в останню чергу- це відповідний супровід гібридної війни проти України на гуманітарному фронті. Уже після анексії Криму публікації в російській політологічній літературі фіксували дві тенденції в політико-

ідеологічному дискурсі. Перша – залишки ліберального та правозахисного руху в країні подавалися як примітивне західництво та антидержавництво. Крім того, це тлумачилося як пережиток радянської системи і спроба відновити атрибути і символи СРСР, але зі зворотним знаком. Друга тенденція - боротьба за російські національні цілі монополізована прихильниками внутріполітичного режиму, авторитаризму, навіть з відродженням сталінізму. Головними прибічниками і пропагандистами «кримнашу» стали колишні ідеологи ГКЧП, яких раніше і близько не підпустили б до державних медіа. Перша позиція подається як така, що відповідає інтересам олігархів і корумпованих вищих чиновників, котрі переймаються збереженням своїх статків. Основа другої тенденції – ідеологія спецслужб, яка накрила Росію з її теорією авторитарного «крюка», котрий тільки і міг врятувати Росію. Політична влада не стримує носів цієї ідеології, бо вони самі і є владою [1, 168,169].

Уже з'явилися повідомлення про розробку офіційної державної ідеології та закону про російську націю. Після того, як Кремль оформив зовнішньополітичну доктрину Росії як держави, яка повинна стримувати згубний загниваючий Захід, дійшла черга до формування (перетворення) російської нації. Російська влада хоче законом ухвалити свою ідентичність. З подачі діючого президента в законі повинно йтися про врегулювання міжнародних відносин а також донесення до росіян, хто вони, власне, такі. Розгорнута кампанія по підготовці підручників та навчальних посібників, що відображають схвалену державою «правильну» точку зору на історію. Російська влада намагається здобути історичну легітимність шляхом приватизації і анексії Київської Русі як своєї «колиски». В перелік тем, які потребують захисту від фальсифікації історії потрапили:

1. національна політика Російської імперії (щоб не допустити «спекуляцій на колоніальному питанні»);
2. Велика російська революція 1917 р.;
3. національна політика СРСР;
4. роль Радянського Союзу в перемозі над фашизмом у Другій світовій війні;
5. пакт Молотова-Ріббентропа;
6. роль СРСР у зв'язку з політичними кризами в Німецькій Демократичній Республіці, Угорщині, Чехословаччині, Польщі та інших колишніх соціалістичних країнах.

Щодо українського політико-ідеологічного дискурсу можна констатувати прихід епохи деідеологізації. Багато людей (наших студентів) взагалі не знають, що таке ідеологія, хоча й знаходяться під її впливом. Одіозна практика тоталітаризму породжує негативне ставлення до ідеології, її намагаються не помічати або ігнорувати. Однак, таке ставлення слід відрізнити від вповні ідеологізованих переконань українців щодо заперечення (заборони) конкретної ідеології. Згідно з результатами дослідження, проведеного соціологічною групою «Рейтинг» у листопаді 2016 р., майже половина опитаних (48%) підтримують ідею заборони комуністичної ідеології, проти –

36%, не визначились – 16%. Більшість мешканців Заходу України (78%), половина жителів Центру, третина опитаних на Півдні підтримують заборону комуністичної ідеології, тоді як на Сході таких – 18%. Водночас третина опитаних підтримують заборону націоналістичної ідеології: 40% - проти, чверть – не визначилися. За два останні роки кількість прихильників націоналістичної ідеології зменшилася з 40% до 35%. Майже половина жителів Півдня 40% мешканців Сходу, третина жителів Центру підтримують заборону націоналістичної ідеології, на Заході таких тільки 20%. Рівень підтримки заборони цієї ідеології вищий у людей похилого віку з низькими доходами [2]. Звідси, можна зробити висновок про зростаючу популярність націоналістичної (національної) ідеології серед нової генерації українців. Думається, йдеться про запит на формування новоукраїнської нації, яка матиме нову соціальну та ідейну основу. Останні суспільно-значимі політичні акції за участю молоді (приурочені до третьої річниці Майдану гідності) так чи інакше відбувалися в руслі націоналістичного дискурсу.

З іншого боку непривабливість нинішньої української державності, її неефективність, проблематична реформованість підточують стартовий консенсус навколо ідеології української національної держави. Не вистачає інклюзивного спільного соціально-політичного проекту України та відповідальних еліт. Електронні декларації показали, що еліта не вірить у свою країну, не довіряє національній культурі, національній валюті. Актуальним залишається обговорення всіх тих невирішених питань, котрі визначають зміст «української ідеї» на сучасному українському етапі.

Український філософ А. Баумейстер зазначає, що сьогодні в нас відсутня держава, звичайно, не в частині формальних інститутів, а в якості ідеї спільного блага (поняття Арістотеля). Спільне благо, котре виростає зі спільних зусиль, об'єднує і створює відчуття солідарності [3]. На спільну ідею працює розвиток самоуправління громад, міст, локальних культур. На часі розробка нашими інтелектуальними, політичними, бізнесовими журналістськими елітами відповідної системи координат для розвитку країни.

Список використаних джерел

1. Лукин А. В. Шовинизм или хаос: порочный выбор для России / А.В. Лукин// Полис. – 2014. - №3. – С. 159-171.
2. Ставлення до окремих історичних постатей та процесу декомунізації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://ratinggroup.ua/research/ukraine/otnoshenie_k_otdelnym_istoricheskim_1_ichnostyam_i_processu_dekommunizacii_v_ukraine.html
3. «Майдан заклав певні підстави для змін»//День. – 2016. – 22 листопада.

Булда Оксана Анатоліївна, аспірантка,

Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова

ФЕНОМЕН ЕВОЛЮЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СПРОТИВУ В УМОВАХ РОЗБУДОВИ СУЧАСНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Успіх розбудови самодостатньої європейської держави полягає у рівномірному забезпеченні розвитку всіх регіонів країни, якими б різними вони не були. За період незалежності Україна постійно зіштовхується з подвійним вибором, подвійними стандартами, однак завжди вважалась єдиною та неподільною країною. Україна є однією з найбільших країн Європи і це цілком логічно пояснює різноманітність, унікальність та неповторність кожного регіону, однак це також пояснює різницю у менталітеті, культурі, рівні освіти та розумінні стандартів життя громадян України в різних її регіонах.

Питання розвитку регіональної політики України наразі стоїть як ніколи гостро, країна у стані війни, саме час забезпечувати рівномірний розвиток кожного регіону. Дане питання навіть врегульовано на законодавчому рівні, згідно з Законом України «Про засади державної регіональної політики» метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання.

Проблематика розбудови регіональної політики та її реалізації в Україні у вітчизняній науковій діяльності досліджували такі науковці: Вороніна В. Є., Данилишин М. І., Злупко С. М., Керецман В. Ю., Макогон Ю. В., Максюта А. А., Мокій А. І., Лібанова Е. М., Олійник Я. Б., Павлюк А. П., Пила В. І., Романюк С. А., Стеченко Д. М. та ін.

Мета статті полягає у визначенні феномену еволюції громадянського спротиву в умовах розбудови сучасної регіональної політики України.

Актуальність проблематики не потребує зайвих підкріплень, оскільки в сучасних історичних умовах становлення та розвитку незалежності України громадянський спротив як рушій розбудови регіональної політики відіграє вирішальну роль у формуванні напрямку розвитку країни. Україна протягом всього періоду незалежності завжди зіштовхується з вибором окремого конкретного напрямку розвитку – Західного чи Східного, однак, враховуючи особливості ментального рівня громадян в різних регіонах, абсолютно неможливо визначити один напрямок розвитку для всієї країни, як наслідок, можна прослідкувати важливі історичні події, які відбулись протягом останніх років на території нашої держави.

До основних аспектів, які необхідно виділити при проведенні даного наукового дослідження, можна віднести:

- громадянський спротив як тригер розвитку регіональної політики;
- ефективність громадянського спротиву для забезпечення розвитку регіонів.

У теорії та історії політичної науки регіональну політику визначають як сукупність організаційних, правових та економічних заходів, які здійснюються державою у сфері регіонального розвитку країни з врахуванням поточного соціально-економічного стану регіонів та стратегічних завдань. Заходи спрямовуються на стимулювання ефективного розвитку продуктивних сил регіону, раціональне використання їх ресурсного потенціалу, створення нормальних умов життєдіяльності населення, забезпечення екологічної безпеки та вдосконалення територіальної організації суспільства. Впровадження регіональної політики пов'язане з необхідністю вдосконалення регіонального управління.

Регіональну політику варто розглядати крізь призму конкретизації інтересів, які вона реалізує. Наскільки специфічними є інтереси регіонів, що відображають історичні, етнічні, природні, економічні, соціальні, культурні особливості територій, наскільки конкретно диференційованими є інтереси держави по відношенню до них.

В свою чергу історія та теорія політичної науки нам говорить про те, що вперше ідея про громадянську непокору була сформульована американським моралістом Генрі Торо у 1849 році у роботі «Про обов'язок громадянської непокори». Спротив означає зважений виклик органам державної влади через непокору, яка виключає будь-яке підпорядкування. Переважно цей термін вживається для позначення відповідних дій населення, які спрямовані на те, щоб перейняти контроль над урядовими інституціями шляхом безперервного тиску на їхні джерела влади та зваженого застосування стратегічного планування і необхідних для цього операцій. Тобто громадянський спротив по суті й виникає з проблеми неефективного забезпечення регіональної політики центральними органами державної влади і водночас є наслідком проведення регіональної політики.

Громадянський спротив як тригер більшості історичних змін у країні безумовно, перш за все, пов'язаний з проблемами у забезпеченні та розвитку регіональної політики. Проводячи історичний екскурс, можна цілком чітко прослідкувати, що в більшості випадків громадянський спротив є початком змін і ці зміни починаються з найменшого, однак найважливішого рівня розвитку держави – регіонів.

Останнім часом доволі популярним є поняття «децентралізація», яке можна визначити як процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління, це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації. Оскільки громадянський спротив є рушієм розвитку регіональної політики, децентралізація державної влади є абсолютною заслугою ефективності мирного протесту та його еволюцією.

Феномен еволюції громадянського спротиву є важливим чинником становлення децентралізації, проведення реформ і безумовно розвитку регіональної політики. Особливість громадянського спротиву як тригеру

реформування регіональної політики та проведення змін у політичному житті країни і децентралізації, полягає у вираженні думки та влади народу для проведення змін, які спричинені недостатністю забезпечення рівних умов для розвитку кожного окремого регіону країни.

Європейський напрямок розвитку України також здійснює вплив на еволюцію громадянського спротиву як феномену розвитку регіональної політики України шляхом залучення міжнародного фінансування для розвитку інститутів громадянського суспільства та залучення іноземних менторів для навчання активістів.

В свою чергу регіональна політика ЄС або «Політика єднання» – має на меті покращення економічного добробуту регіонів Європейського Союзу, а також запобігання регіональній диспропорції, цілком може слугувати зразком ефективного устрою, рівності забезпечення розвитку кожного окремого регіону Співдружності та його єдності. Безумовно, ефективне управління регіональною політикою потребує значних економічних мотивацій, понад третину бюджету ЄС витрачається на подолання економічних, соціальних і територіальних розбіжностей, реструктуризацію занепалих індустріальних зон і розвиток аграрного сектору. Ця політика сприяє підвищенню конкурентоспроможності регіонів, заохоченню економічного зростання і створенню нових робочих місць.

Європейський шлях розвитку України та її регіонів має позитивні наслідки – за останні роки можна прослідкувати підвищення фінансування регіонів країни, створення місцевих громад, започаткування інституту префекта, що безумовно має значний вплив на забезпечення рівномірного розвитку регіональної політики, а отже і громадського спротиву.

Цікавим є той факт, що більшість європейських країн має декілька державних мов, мають різне правове регулювання окремих регіонів, яке інколи навіть суперечить законодавству центру управління країною, втім, попри всі ці розбіжності, європейські країни розвиваються абсолютно рівномірно. Безумовно, за останній рік випадки громадянського спротиву актуальні не тільки в українському, а й європейському вимірі, але це більше можна вважати недоліком проведення інформаційної політики та тотальної економічної кризи в Європі. Брексіт та встановлення жорстких економічних заходів говорять про наслідки скоріше економічних та військових проблем, якими послаблена Європа.

Отже, феномен еволюції громадянського спротиву в умовах розбудови сучасної регіональної політики України полягає у тому, що регіон є визначним фактором політичного процесу і впливає на процес прийняття рішень у державі, сприяє представництву регіональних інтересів через різні інституції, а також виступає самостійним чинником політичного тиску в межах соціополітичного поділу на територіальній основі саме через використання мирних методів спротиву. Тобто громадянська непокора по суті й є тим методом, який ефективно може сприяти розвитку регіональної політики України. Громадянський спротив є водночас передумовою та наслідком проведення регіональної політики і саме еволюція розвитку мирних методів

протесту є запорукою безпечного та ефективного розвитку регіональної політики в Україні.

Громадянський спротив як тригер державних змін та забезпечення рівномірного розвитку кожного окремого регіону є важливою частиною державотворення. Еволюція громадянського спротиву в умовах розвитку сучасної регіональної політики України прослідковується шляхом збільшення використання ненасильницьких методів громадянської непокори та успішністю їх реалізації. Виключно мирний протест є запорукою ефективного розвитку громадянського спротиву, що, як наслідок, реалізує волю народу, і як результат, забезпечує рівномірний розвиток регіональної політики України.

Визначальними в умовах демократизації українського суспільства та європейської інтеграції є реалізація відповідно до існуючих міжнародних стандартів і потреб людини, трансформація системи влади і територіальної організації для рівномірного розвитку унікальності кожного регіону. Як показує європейська практика, наявність багатомовного державного статусу, різноманіття правового регулювання та рівномірне економічне забезпечення регіонів є запорукою єдності країни, оскільки, навіть враховуючи всі відмінності між регіонами, достатній рівень забезпечення регіональної політики та економічна підтримка створюють надійний захист для розвитку кожного окремого регіону у своєму напрямку та забезпечення єдності країни.

Список використаних джерел

1. Політика регіонального розвитку в Україні: особливості та пріоритети: аналіт. доп. / З. С. Варналій, В. І. Жук, І. М. Іванова та ін. – К.: Нац. ін-т стратег. дослідж., 2005. – 60 с.

2. Регіональна політика та управління у країнах Європи: матеріали до навчального курсу / упоряд. М. О. Лендшел, В. Ю. Керецман. – Ужгород: [б. в.], 2001. – 248 с.

3. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / Центр Ін-ту Схід-Захід; за ред. С. Максименка; [С. Максименко, Є. Кіш, М. Лендшел, І. Студенніков]. – К.: Логос, 2000. – 171 с.

4. Стеченко М. Д. Інноваційні форми регіонального розвитку / М. Д. Стеченко. – К.: Вища шк., 2002. – 254 с.

5. Хомич Л. В. Стратегія регіонального розвитку і планування території / Л. В. Хомич; НІСД // Стратег. пріоритети. – 2007. – № 4(5). – С. 142-150.

6. Paul Kubicek. Regional Polarisation in Ukraine: Public Opinion, Voting and Legislative Behaviour // EUROPE-ASIA STUDIES, Vol 52, No 2, 2000, 273-294 p.

7. Freedom House, Discarding Democracy: FREEDOM IN THE WORLD 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2016/discarding-democracy-return-iron-fist>.

8. Civility Report 2016: The Peace Worldwide Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://reports.peaceworldwide.org/civility-report-2016/>.

*Гаврилюк Каріна Карленівна, здобувач,
Інститут політичних і етнонаціональних досліджень
ім. І.Ф.Кураса НАН України*

ПОЛІТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ : КРИЗА ВІТЧИЗНЯНОЇ ПРАКТИКИ

Метою статті є визначення рівня задоволеності громадян України регіональною політикою, роботою місцевих органів влади, динаміки рівня довіри до місцевих органів влади різного рівня, вироблення рекомендацій щодо покращення роботи місцевих органів влади і відповідно зростання довіри громадян до них.

На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави з урахуванням глобальних змін, які відбулися останнім часом, розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики. Революція Гідності окреслила європейський вибір населення України, що актуалізувало проблему реалізації ратифікованих угод з країнами ЄС, у тому числі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, а також забезпечення якісного розвитку регіонів країни, як важливих складових частин економічної системи України. Сьогодні критично важливо переосмислити суть державної регіональної політики, як скоординованих у просторі секторальних політик, із метою забезпечення єдності всієї державної території, вирівнювання диспропорцій у регіональному розвитку задля гарантування належної якості життя людини, незалежно від місця її проживання.

Розвиток держави неможливий без розвитку регіонів. На сучасному етапі постає питання вирішення нагальних кризових питань, які супроводжують реалізацію адміністративно-територіальних, регіональних реформ, шляхом впровадження конструктивного соціального партнерства між центром і територіями. Протягом 25 років нашої державі поки що не вдалося побудувати ефективну регіональну політику, однак державні управлінці неодноразово намагалися це зробити.

Після здобуття Україною незалежності актуалізувалося питання здійснення в її межах ефективної, з погляду самостійності держави, регіональної політики. Однак у перші 10 років незалежності України на порядку денному опинилися реструктуризація та реформування практично всіх сфер соціальної й економічної життєдіяльності суспільства, намагання стримати інфляцію, призупинити зростання безробіття [1, с. 11]. Тому обґрунтування і реалізація виваженої регіональної політики опинилися на другому плані. Наприкінці 1990-х років до цього питання повернулися науковці, фахівці, управлінці, й напрацьовані наробітки завершилися

підготовкою проекту Закону України "Про Концепцію державної регіональної економічної політики", який розглядався у вересні 1999 р., але остаточно не був прийнятий [2, с. 12].

Починаючи з 2000 р., Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції активізувало діяльність у напрямі формування регіональної політики. Регіональна політика держави почала розглядатися як система заходів, сконцентрованих на допомозі регіонам у створенні сприятливого середовища для ефективної економічної діяльності. Особлива увага була приділена гармонізації регіональної політики України зі стандартами, прийнятими в Європейському Союзі. Концепція державної регіональної політики, затверджена Президентом України була розроблена у червні 2001 р. [3]. Це базовий документ із запровадження узгоджених принципів розроблення та впровадження регіональної політики в Україні.

У 2001 р. розпочалася підготовка Закону "Про засади стимулювання розвитку регіонів", що фахівці розглядали важливим кроком українського уряду на шляху до запровадження концептуальних і законодавчих меж у регіональній політиці.

Вагому роль у формуванні регіональної політики відіграла Державна стратегія регіонального розвитку України на 2003-2011 рр., де було визначено стратегічні цілі регіонального розвитку в Україні [4, с. 95]:

1. Розбудова інфраструктури з метою підвищення інвестиційної привабливості регіонів і посилення їх конкурентоспроможності на світових ринках.

2. Диверсифікація економічної бази регіонів із особливим наголосом на розвиток сектора малого і середнього бізнесу

3. Розвиток людських ресурсів

4. Стимулювання міжрегіональної співпраці й транскордонного співробітництва з країнами-кандидатами на вступ до Євросоюзу.

У 2015 році здійснено перший етап фінансової децентралізації: прийнято зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і закріплення стабільних джерел доходів для їх реалізації.

За даними звіту Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України за 2014 та 2015 роки окремим блоком є інформація про бюджетну децентралізацію та її результати. Приріст надходжень до загального фонду по місцевих бюджетах України у 2014 році склав 29,6 млрд. грн., або 42,1 %, тоді як за експертною оцінкою фахівців Міністерства фінансів він прогнозувався в сумі 22,4 млрд. гривень. У 2015 році до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 99,8 млрд. грн., що складає 116,0 % до річних призначень, затверджених місцевими радами. [5]

Результати соціологічного дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування» 25 листопада 2015 року, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології свідчать, що більшість населення України (59 %) вважають потрібною реформу місцевого самоврядування та

децентралізацію влади, більше половини населення (53 %) вважають, що вносити зміни до Конституції потрібно і підтримують основні новації, передбачені змінами в Конституцію, 43 % населення України вважає, що реформа самоврядування і децентралізація будуть сприяти розв'язанню конфлікту на Сході. [6]

Законодавство у сфері регіонального розвитку, яке було сформоване протягом 1991–2016 рр., мало створити цілісну і взаємоузгоджену систему, що дає перелік стратегічних і планувальних документів у сфері регіонального розвитку, визначає інституції, котрі формують і реалізують державну регіональну політику та реалізують проекти регіонального розвитку, а також визначити й закріпити джерела фінансування регіонального розвитку. Проте чинні на сьогодні закони і нормативно-правові акти уряду та Президента України не гармонізовані між собою. Вони побудовані на різних концепціях, містять різні пріоритети і різні способи правового регулювання.

Паралельно з розширенням фінансових можливостей місцевих бюджетів відбувається перекидання на них цілої низки державних видатків. В тому числі фінансування загальнодержавних програм, які повинні забезпечуватись з державного бюджету. Як приклад, фінансування закладів професійної освіти, яке було перекинуто з державного бюджету на місцеві. Якщо великі міста, обласні центри були в змозі забезпечити ці додаткові видатки, менші населені пункти, особливо у сільській місцевості, були змушені залучати кошти з обласних бюджетів. Що у свою чергу скоротило витрати на реалізацію обласних програм.

Порівняно низький рівень обізнаності широкої спільноти, і навіть кола фахівців у державному секторі, з цілями, потребами, пріоритетами та принципами регіональної політики наводить на думку, що процес комунікації був недосконалим, і важливі повідомлення у цій сфері не досягли адресатів. І це незважаючи на те, що серйозна робота, зокрема з участю міжнародних проектів та експертів і солідної суми донорських коштів, ведеться з початку 2000-х років. Досить часто регіональну політику асоціюють із сепаратизмом, федералізмом, процесами дезінтеграції, які загалом сприймаються негативно. [7]

Серйозні проблеми із внутрішньою доступністю територій України мають стати об'єктом інвестицій у регіональний розвиток, оскільки покращення рівня доступності територій може виявитися одним із головних рушіїв зростання конкурентоспроможності регіонів. Закарпаття, Крим та південно-західна частина Одеської області мають найскладнішу ситуацію з інтегрованістю у загальноукраїнський транспортний простір і пов'язані з рештою територій України лише вузькими транспортними коридорами.

В умовах обмеженості фінансових ресурсів, які нині центральний уряд України може спрямувати на розвиток територій, слід посилити пріоритетність розподілу ресурсів та концентрувати їх на тих заходах і територіях, які можуть забезпечити найбільшу віддачу у найбільш стислий час, однак матимуть довготривалий і комплексний ефект на розвиток не лише однієї території, а й

сусідніх регіонів. [8, с. 62]

На нинішньому етапі варто запозичити досвід країн ЄС, які використовують обмежену кількість статистичних показників (до 7–8 по кожній категорії). Уряди країн ЄС та інших країн світу дедалі більше уваги приділяють принципам партнерства і координації, стратегічного планування та цільового спрямування коштів, у тому числі на гібридні інструменти політики (гранти плюс кредити). Водночас обсяги фінансування регіональної політики у цих країнах постійно зростають, а також посилюється контроль за їх використанням, ведеться глибокий аналіз впливу конкретних заходів та інструментів задля вдосконалення політики в майбутньому. Серед трендів, вплив яких найістотніший для регіональної політики [9]:

- урбанізація – зростання ролі міст, причому не лише найбільших метрополій, а й середніх за розміром;

- міграція – яка формує динамічні ринки праці та певним чином компенсує дисбаланс, що виникає у різних регіонах світу внаслідок демографічних змін; — інформатизація суспільства і поява нових телекомунікаційних технологій, формування економічної системи, що базується на знаннях;

- глобальні виклики у площині забезпеченості продовольством і природними ресурсами (особливо водою та родючими ґрунтами);

- зростання за принципами сталого розвитку.

Список використаних джерел

1. Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України, Інститут регіональних досліджень; відповід. Ред. М. Долішній. – Львів, 2001. – 245 с.

2. Регіональне управління : навч. посіб. / Л. М. Зайцева, С. М. Серьогін, Н. Й. Коніщева та ін. За заг. ред. док. економ. наук Л. М. Зайцевої. – Дніпропетровськ, 2000. – 390 с.

3. Указ Президента України “Про Концепцію державної регіональної політики” від 25 травня 2001 р. № 341/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>.

4. Чумаченко М. Управління соціально-економічним розвитком регіону / М. Чумаченко // Економіка України. – 2006. – № 4. – С. 94–99

5. Бюджетна децентралізація – 2015 та її результати – офіційно // Децентралізація влади. – 2016. – 3 березня [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1674>.

6. Соціологічне дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування»: результати презентовано на прес-брифінгу. – 2015. – 25 листопада [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.slg-coe.org.ua/httpwww-slg-coe-org-uap7397/>.

7. Матеріали центра соціальних експертиз при Інституте соціології Національної академії наук України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://csep.org.ua/rus/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=67.

8. Місцеве самоврядування в Україні : Сучасний стан та основні напрями модернізації : наукова доповідь / За заг. ред. доктора наук з державного управління, проф. Ю. В. Ковбасюка, 2014. – С. 61–65.

9. Ткачук А. Ф. Державна регіональна політика в Україні : від декларацій до регіонального розвитку / А. Ф. Ткачук / Дзеркало тижня. – 2013. – 8 листопада [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://gazeta.dt.ua/internal/derzhavna-regionalna-politika-v-ukrayini-vid-deklaraciy-do-regionalnogo-rozvitku_.html.

*Донченко Костянтин Анатолійович, аспірант,
Київський національний університет будівництва і архітектури,
АЦ «Бюро економічних та соціальних досліджень» (Полтава)*
**ДО ПИТАННЯ ПРО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЮ
У ПОЛТАВСЬКІЙ ОБЛАСТІ**

З 1990-х рр. в Україні сформувалася система регіонального управління, що включала в себе місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. На кожному рівні адміністративно-територіальної одиниці існували свої органи управління: на первинному рівні сіл, селищ, міст – відповідні місцеві ради, яким делегувалися повноваження органів виконавчої влади, та їх виконавчі комітети, на районному та обласному рівні – районні та обласні державні адміністрації та відповідні ради. Останні делегували виконання управлінських повноважень місцевим державним адміністраціям.

Питання про децентралізацію неодноразово обговорювалося у політичному дискурсі. Причиною повернення до цього питання у 2014–2016 рр. став пошук нових управлінських рішень в умовах скорочення обсягу наявних у держави ресурсів, необхідність передачі управління соціально-економічним розвитком на місцевий рівень сіл, селищ, міст.

Децентралізацію та проблеми її впровадження досліджували А. Береза, В. Борденюк, А. Гавриленко, М. Іжа, І. Курас, І. Кресіна, Л. Лозовська, О. Макаренко, В. Малиновський, Є. Перегуда, С. Римаренко, А. Ткачук, П. Трачук, Т. Татаренко, М. Харитончук, О. Євтушенко.

Процес децентралізації в Україні проходить на фоні зіткнення двох протилежних тенденцій: власне передання повноважень на місця та посилення ролі невеликих громад та конфлікту на Донбасі. Перед центральною владою стоїть завдання провести реформу, не розваливши країни.

Спроби проведення реформи на місцевому рівні неодноразово актуалізовувалися урядами: у 2005 р. була створена посада віце-прем'єра (яку

обійняв Р. Безсмертний) для вирішення питання реформування; у 2011–2013 рр. анонсувалося проведення адміністративно-територіальної реформи, не виключалася й можливість укрупнення областей (наприклад, Полтавську область пропонувалося об'єднати з Сумською та Харківською) та скорочення кількості працівників місцевих державних адміністрацій.

У суспільному дискурсі 2014–2015 рр. обговорювалися різні варіанти децентралізації. Згідно з однією з пропозицій, передбачалося укрупнення районів. У Полтавській області з 25 районів пропонували створити чотири: Лубенський, Миргородський, Полтавський та Кременчуцький [1]. Об'єднання проходило б навколо великих міст. Проект було прийнято серйозно багатьма представниками влади. У Полтавській обласній раді депутатом О. Масенком (КПУ) у зв'язку з цими пропозиціями було запропоновано поставити до порядку денного звернення до центральних органів влади не проводити адмінреформу, що було відхилено радою [2].

5 лютого 2015 р. було прийнято Закон № 157 «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який регулює відносини у процесі об'єднання громад [3]. Кабінетом Міністрів на виконання Закону було ухвалено Методику формування спроможних територіальних громад [4].

Закон вводив поняття «перспективний план формування територій громад області». Фінансова підтримка у вигляді субвенцій на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад згідно з планом соціально-економічного розвитку територіальної громади мала надаватися у разі, якщо її межі повністю відповідають межам, визначеним перспективним планом формування територій громад області.

Необхідність створення перспективного плану пояснювалося можливістю впливу центрального керівництва на процес реформи. У разі необхідності документ на центральному рівні міг бути корегований [6].

Регіональна робоча група з підготовки перспективного плану формування територій громад Полтавської області була утворена у квітні 2015 р. [7] До складу групи було включено голову ОДА та його першого заступника, голову облради, керівника апарату ОДА, керівників ряду структурних підрозділів ОДА та їх заступників, керівників місцевих органів центральних органів виконавчої влади, Комсомольського та Миргородського міських голів (відповідно голову Полтавського регіонального відділення Асоціації міст України та члена правління Асоціації міст України), Омельницького сільського голову (голова Полтавського регіонального відділення Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад), науковців, представників громадських рад при ОДА та облраді.

Райдержадміністрації були залучені облдержадміністрацією до формування перспективного плану. Зокрема, листом від 20 травня 2015 р. перший заступник голови ОДА А. Пісоцький направив головам РДА візуалізацію майбутніх об'єднаних громад [8].

Вже 25 травня на розширеному засіданні робочої групи з підготовки перспективного плану формування територій громад Полтавської області відбулося представлення районами перспективного плану територіального

устрою, який був погоджений із сільськими головами, представниками громадськості, депутатським корпусом. РДА повинні були забезпечити в районах висвітлення теми реформування із наведенням конкретних прикладів по кожній території та відповідними фінансовими розрахунками і економічними обґрунтуваннями [9].

Перший варіант перспективного плану було винесено на розгляд Полтавської обласної ради 3 червня 2015 р. Проект перспективного плану передбачав створення 76 територіальних громад на базі існуючих 524 сільських, селищних, та міських рад області. На базі 10 районів планувалося створити по одній об'єднаній громаді (у межах району), до якої увійшли б усі громади району. В інших районах планувалося створення від двох до дев'яти громад.

При представленні перспективного плану виявилось, що не було враховано низку пропозицій громад. Думка Опішнянської селищної ради виділитися з Зінківського району не була представлена у плані. Робоча група з реформування у районі висловилися за збереження району як адміністративно-територіальної одиниці та неприпустимість проведення адміністративно-територіальної реформи у вигляді, який запропоновано Полтавською ОДА.

Невдоволення пропонованим перспективним планом мало дві основні причини: неврахування інтересів окремих громад при підготовці планів у районах та необхідність добровільності при об'єднанні громад. Наприклад, фракція «Батьківщини» у обласній раді погодилася підтримати перспективний план за умови добровільності та громадського обговорення, наявності рішень сесій рад відповідно перспективних планів.

Президія Полтавської обласної ради запропонувала взяти за основу перспективний план, доопрацювавши в громадах, за що проголосувало 67 депутатів з 70 присутніх. Було прийнято компромісне рішення, яке дозволяло врахувати пропозиції окремих громад та, дещо переробивши план, прийняти його.

На другому засіданні позачергової сесії облради 18 червня 2015 року проголосувала за перспективний план зі змінами, внесеними ОДА. У новому перспективному плані передбачалося створення 59 об'єднаних громад. Окремим списком були представлені громади, що не долучилися до об'єднання – всього таких громад виявилось 211. А вже на наступній позачерговій сесії 13 серпня 2015 року до плану були внесені зміни. 4 вересня Верховна Рада України приймає Закон № 676, який виключає необхідність прийняття рішень про вибори обласними радами. У разі прийняття рішення про об'єднання та його підтримки на місцевому референдумі голова громади звертається до ОДА з пропозицією звернутися до ЦВК для прийняття рішення про призначення перших виборів. ОДА протягом 10 днів, у разі відповідності рішень про добровільне об'єднання територіальних громад встановленим вимогам, звертається до ЦВК для прийняття рішення про призначення перших виборів [10].

23 вересня Кабінет Міністрів України затвердив перспективний план Полтавської області [11]. Документ відрізнявся від розробленого Полтавською ОДА та прийнятого обласною радою – замість 59 громад уряд залишив 36, укрупнивши, таким чином, майже в два рази громади. А 4 грудня 2015 р. до розпорядження було внесено нові зміни, якими кількість об'єднаних громад у Полтавській області збільшувалася до 45 (зміни відбулися і в планах інших областей) [12].

11 серпня 2016 р. Полтавська обласна рада схвалила нову редакцію перспективного плану у зв'язку з необхідністю внесення численних змін до попередньої редакції, а 29 вересня на 10 сесії внесено зміни. Згідно з новою редакцією, створюється 58 об'єднаних територіальних громад. Редакція перспективного плану була направлена Полтавською ОДА на затвердження Кабінету Міністрів, станом на листопад 2016 р. зміни до розпорядження не були внесені.

Станом на листопад 2016 р., у Полтавській області створено 23 об'єднані територіальні громади, вибори проведено у 14. У жовтні минулого року відбулись перші вибори у 12 з них, а навесні 2016 р. – ще у двох громадах. Крім того, у грудні 2016 р. у чотирьох громадах відбудуться вибори голів та депутатів об'єднаних громад.

Причинами, які гальмують об'єднання громад, є, зокрема, спротив новостворених об'єднаних громад проти приєднання до них нових населених пунктів. Необхідність проведення нових виборів, особливо у великих громадах, є політичною підставою для нерозширення ОТГ. Також на заваді виступає законодавство, яке містить обмеження щодо об'єднання. У Полтавській області ЦВК було відмовлено у проведенні виборів у трьох громадах через розташування населених пунктів на території суміжних адміністративно-територіальних одиниць. Внесення змін до адміністративно-територіального устрою є компетенцією Верховної Ради України.

Зміни у перспективний план також вносяться з ініціативи громад, які самостійно домовляються про об'єднання поза сформованими планами. У разі їх невідповідності перспективному плану такі громади не отримують субвенцію на розвиток інфраструктури. В той же час примушувати громади об'єднуватися в рамках лише первісно затвердженого перспективного плану є політично недоцільним для місцевих органів виконавчої влади, оскільки загрожує конфліктом з місцевими громадами та необхідністю використання імперативних методів в умовах обмеженості ресурсів впливу на громади.

Таким чином, перспективний план формування територій громад області є інструментом прискорення процесу децентралізації. Розуміючи необхідність проведення реформи, центральна влада не покладалася на бажання громад до об'єднання. Водночас він є інструментом контролю за проведенням реформи децентралізації, який має завдяки фінансовому стимулюванню громад залишати керуючу роль місцевих органів виконавчої влади та центральної влади. Об'єднані територіальні громади, сформовані поза перспективним планом, не отримували державної підтримки – субвенції на розвиток

інфраструктури. Остаточне затвердження перспективного плану відбувалося на рівні уряду. При цьому варіант уряду відрізнявся від пропонованого варіанту ОДА та обласної ради. Тим не менш перспективний план не має незмінного характеру та змінюється під впливом поточної соціально-політичної ситуації.

Список використаних джерел

1. Як розділять Полтавську область [Електронний ресурс] / Інтернет-видання «Полтавщина». – Режим доступу :
<http://poltava.to/news/30617>.
2. Депутати не прийняли пропозицію щодо відтермінування адмінреформи на Полтавщині [Електронний ресурс] / Інтернет-видання «Полтавщина». – Режим доступу :
<http://poltava.to/news/32708>.
3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.
5. Полтавська область [Електронний ресурс] / Децентралізація влади. – Режим доступу :
<http://decentralization.gov.ua/region/item/id/16>
6. Кабмін розпорядився перевести 24 об'єднані громади на прямі відносини з держбюджетом [Електронний ресурс] / Телеканал «112». – Режим доступу :
<http://ua.112.ua/suspilstvo/kabmin-rozporiadyvsia-perevesty-24-obiednani-hromady-na-priami-vidnosyny-z-derzhbiudzheto-273168.html>.
7. Розпорядження голови Полтавської ОДА В. Головка «Про регіональну робочу групу з підготовки перспективного плану формування територій громад Полтавської області» від 10.04.2015 р. № 174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://www.adm-pl.gov.ua/docs/pro-regionalnu-robochu-grupu-z-pidgotovki-perspektivnogo-planu-formuvannya-teritoriy-gromad-pol>.
8. Архів Костянтина Донченка. – Ф2. Місцеве самоврядування та місцеві органи виконавчої влади на Полтавщині. – Опис 1. – Спр. 1. Полтавська обласна державна адміністрація. Лист від 20.05.2015 №01-65/1464.
9. Акцент на консультації з громадами [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Полтавської обласної державної адміністрації. – Режим доступу :
<http://www.adm-pl.gov.ua/news/akcent-na-konsultaciyi-z-gromadami>.
10. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 04.09.2015 р. № 676-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/676-19>.

11. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження перспективного плану формування територій громад Полтавської області» від 23.09.2015 р. № 994-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248516150>.

12. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України» від 04.12.2015 р. № 1281-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1281-2015-p/paran7#n7>.

Климков Іван Ілліч, аспірант

ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна академія управління персоналом»

ДЕМОКРАТІЯ НА МІСЦЯХ:

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ VS ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

На сучасному етапі демократичної розбудови України особливого значення набувають питання вироблення нових підходів у регулюванні суспільних процесів, де виняткова роль належить місцевому самоврядуванню. Цілком очевидним є той факт, що рівень його розвитку є важливим елементом політичних змін, одним із основних критеріїв демократичності політичного режиму, а також умовою економічного і соціального розвитку суспільства.

Свідченням цього виступає досвід країн розвинутих демократій, у яких демократичні перетворення в напрямку побудови правової, соціальної та економічно розвиненої держави здійснювалися за відсутності командно-адміністративної системи з централізованими методами керівництва. Тому процеси загальних демократичних трансформацій закономірним чином повинні супроводжуватися розвитком місцевого самоврядування. Його успішне реформування можливе лише за умови системного підходу, заснованого на розумінні місця і ролі цього інституту в політичній системі, урахування всього комплексу політичних, економічних, правових, соціальних, організаційних та інших факторів, що впливають на його розбудову, а відтак і на добробут держави та її громадян.

Визначальним для України в зазначеному контексті виступає досвід Республіки Польща (РП), країни, що успішно та динамічно здійснила реформу місцевого самоврядування, і яка, за експертними оцінками спеціалістів Ради Європи, є взірцем таких перетворень у Центральній-Східній Європі. Запроваджений у цій державі устрій демонструє раціональність розподілу владних повноважень та компетенції між рівнями місцевого самоврядування.

Щодо порівняльної характеристики механізму державної влади Республіка Польща та Україна дуже близькі та схожі не тільки географічно та економічно, а й політично та ментально:

- географічно розташовані в центрі Європи, мають спільний кордон, спільних сусідів, вихід до моря, досить велику державну територію, схожий

клімат та майже однакові показники кількості населення, урбанізації та величини найбільших адміністративних одиниць (воєводства та області);

- є індустріально-аграрними країнами. Основа економік – промисловість, а саме: машинобудівна, металургійна, гірнична та хімічна. Вагому роль відіграє й сільське господарство;

- схожа політична система: обидві держави за формою правління є парламентсько-президентськими республіками з демократичним політичним режимом та унітарним державним устроєм. В них діють три гілки влади: законодавча, виконавча та судова;

- незалежність країни здобули після розпаду СРСР, тобто мали практично однакові стартові проблеми і можливості розвитку, а також населення зі схожим менталітетом.

Це підтверджує правильність вибору країни для комплексного аналізу реформи місцевого самоврядування, визначення її характерних рис і шляхів адаптації досвіду з проведення реформи до українських реалій.

Провівши аналіз змісту нормативно-правових актів у сфері місцевого самоврядування та низки інших законів і документів, як Польщі, так і України, а також керуючись фактичним станом самоуправління обох країн, ми намагалися виявити особливості функціонування представницьких польських органів місцевого самоврядування, а також їх спільні і відмінні риси з українським сьогоденням.

Констатуємо, що основоположним принципом організації сучасної системи державного управління в Польщі є субсидіарність, яка передбачає децентралізацію та деконцентрацію повноважень від центрального рівня на місце, тобто на практиці означає делегування повноважень якомога нижче.

Польські місцеві та регіональні органи самоврядування, на відміну від українських, не підпорядковані центральному урядові і підлягають лише державному правовому нагляду. Повноваження воєводи, як представника уряду на рівні воєводства, і маршалека воєводства, як керівника виконавчого органу місцевого представницького органа (сеймика), – чітко розділені. А на рівні гміни і повіту представника центрального уряду немає взагалі.

Самостійність та незалежність самоврядування закріплені Конституцією Республіки Польща [3] та іншими спеціалізованими законами для кожного з трьох рівнів структури територіального самоврядування (гміна, повіт, воєводство), які мають свої нормотворчі та виконавчі органи. Головним чинником того, що одиниці самоврядування стали фактичними господарями своєї території, стала фінансова самостійність (окремі бюджети), тобто рівень доходів, якими вони можуть розпоряджатися для покриття своїх витрат.

Процеси реформування територіального устрою і бюджетної системи Польщі у напрямі її децентралізації мали показовий вплив на організацію діяльності органів місцевого самоврядування. Досвід цієї країни представляє великий інтерес і є надзвичайно цінним для побудови інституту місцевого самоврядування в Україні. Його слід вивчати і враховувати в процесі

удосконалення чинного законодавства, і проведенні реформи місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою.

Цікавий факт, але, попри наш багатолітній холостий хід, сьогодні ми опинилися вже вдруге на тому самому порозі, на якому Польща стояла 25 років тому. Здавалося б, у найменш відповідний момент для країни у стані війни. Але в нас є (як у 1989-му в команди польських експертів-активістів) готовий пакет реформи, власна команда реформаторів – причому вже в чинному уряді, є навіть закони про об'єднання громад, бюджетну децентралізацію та проголосований в першому читанні проект змін до Конституції щодо децентралізації. По суті, у нас на руках ключовий інструмент побудови нової єдиної країни і громадянського суспільства, здатного не тільки протистояти спробі узурпації влади на Майдані, а й зводити нову країну.

Але якби хоч хтось з минулих політичних еліт віддав раніше повноваження на місця, ми б сьогодні вже напевне не воювали на Сході. Та й не слухали б цинічних повчальних розповідей про федералізацію чи навіть конфедерацію з вуст сусіда, який розв'язав у нас війну, а можливо, приймали б у себе чергову міжнародну делегацію, демонструючи успіхи громад Донецького чи Луганського регіонів, що так швидко розвиваються.

Тоді, у 1989-му, Польща ставила крапку на минулому, ламаючи комуністичний хребет держави й закладаючи нові її принципи. Як так сталося, що ми, хто нібито попросився з радянським минулим всього на 2 роки пізніше, досі цього хребта не зламали? І що ж потрібно зробити сьогодні, щоб знову не схибити?

Розглянемо фактори, які, на думку професора Єжи Регульського, одного з авторів польської реформи місцевого самоврядування, стали ключовими для успішного реформування самоврядування окремо і Польщі вцілому [4]. Він виділяє 5 ключових монополій, які нова польська держава ліквідувала в процесі свого стовлення:

Політичну монополію було зруйновано в результаті абсолютно демократичних виборів до органів місцевого самоврядування 1990 року.

Тоді ж Польща відкинула ієрархічну залежність і вертикальне підпорядкування нижчої одиниці вищій. Голова сільської ради тепер не має над собою начальника. Ніхто не може сказати йому, що він повинен робити. Навіть прем'єр-міністр. І це – ключова річ.

Далі, необхідність інструментів для реалізації реформи примусила поляків ударити по монополії власності. Щоб управляти й керувати, треба мати власність. Треба мати право власності. І вона була передана у власність гмінам, землю, будинки й устаткування.

Наступною впала фінансова монополія держави: місцеві бюджети були виділені з держбюджету. Гміни отримали можливість самостійно розпоряджатися своїми грошми й нести за це відповідальність.

Останній крок – руйнування адміністративної монополії. 27 травня 1990 року, опівночі, 100 тис. людей у Польщі змінили місце роботи. Вони перестали бути державними службовцями, а стали працівниками гмін.

Можемо констатувати, що Україна виконала тільки 1-й пункт з цього переліку, бо вибори у нас такі демократичні. Інші ж пункти виконані або частково (п.2, п.3, п.4), або чекають своєї черги в майбутньому (п.5).

Дуже правильний підхід, на наш погляд, був застосований щодо підготовки місцевих управлінців. Поляки створили недержавний фонд розвитку місцевої демократії. Фонд отримував кошти за кордоном й організував навчання працівників місцевого самоврядування по всій країні. Насправді експерти вже тоді розуміли, що навіть за наявності політичної волі уряд і адміністрація ніколи не будуть до кінця зацікавлені в таких революційних змінах на користь громадян і не квапитимуться вкладати кошти в навчання кадрів на місцях.

Зміни в Польщі, по суті, торкнулися всього державного ладу. Масштаби цих змін найкраще ілюструє кількість законів, які були змінені тільки 1990 році,— їх було майже 90.

Професор виділяє і головні умови успіху реформи:

1. політична воля керівників держави. Влада не може обмежуватися лише розмовами. Вона має насамперед розуміти, що реформа викличе великий опір, який їй доведеться долати;

2. знання експертів, які повинні розуміти, що робити і як;

3. підтримка суспільства, без якої реформа не може бути успішною. І тут потрібна дуже велика підтримка та професіоналізм ЗМІ;

4. кваліфіковані кадри. Тільки їм під силу впровадити реформу. І їх слід навчати. Вони мусять розуміти сенс і необхідність реформи [4].

Ці чинники на даний історичний момент в Україні ніби нарешті збіглися. Але по інакшому вже теж бути не могло, тому що ситуація із давним давно задекларованою владою реформою місцевого самоврядування в Україні була справді революційною.

В Україні поки нечітку, щодо рівнів, систему місцевого самоврядування регулює Конституція та спеціалізований закон [2]. Тому слід вести мову про необхідність проведення повноцінної адміністративно-територіальної реформи, яка дозволить визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади. Нині ж обласні, районні ради лише являються органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, так як Конституція України не визнає наявності обласних та районних громад і не розглядає населення області, району як суб'єктів місцевого самоврядування. Також обласні та районні ради не мають власних виконавчих органів, функцію яких виконують місцеві державні адміністрації.

Вже сьогодні можна стверджувати, що процес створення місцевого самоврядування на базовому рівні в Україні розпочато. Він потребує не тільки перерозподілу дохідних джерел та видаткових повноважень між державним та місцевими бюджетами, а вимагає системності в підході до очікуваних реформ, тому що система місцевого самоврядування в Україні є досить розгалуженою і недосконалою.

Водночас в проведенні українських реформ варто вивчати проблеми польського самоврядування, які існують і сьогодні, щоб не повторювати їх в майбутньому. Адже навіть після 25 років від початку децентралізації польська реформа і досі продовжується.

Історія цих реформ показує, що для успішного їх впровадження є необхідною комбінація 3 основних факторів: політичної волі істеблішменту, готових експертних розробок та підтримки суспільства.

При цьому потрібно зруйнувати деякі державні монополії і як наслідок:

- відкинути ієрархічну залежність і вертикальне підпорядкування нижчої одиниці вищій;

- передати у власність місцевому самоврядуванню, землю, будинки й устаткування;

- місцеві бюджети потрібно виділити з держбюджету;

- зруйнувати адміністративну монополію держави, державні службовці мають стати працівниками одиниць місцевого самоврядування.

В Україні наразі настав момент, коли непроведення процесу децентралізації стає небезпекою для існування держави в нинішньому вигляді і з нинішньою формою державного устрою [1]. Але дуже важливо не робити необдуманих поспішних кроків, особливо з проведенням повноцінної адміністративно-територіальної реформи. Спочатку створюємо на протязі 2 років основу (об'єднані територіальні громади) і тільки після цього повноцінні 2-й і 3-й рівні (район/повіт, область/регіон) місцевого самоврядування.

Це дозволить побороти ще одного ворога України – корупцію на місцях. Тому що, коли зростає відповідальність, зменшуються можливості для корупції. Раніше локальним чиновникам завжди було легко сказати, що коли щось не вдалося зробити, то в цьому винна державна влада, бо не дала фінансування. Зараз, коли відповідальність за все лежатиме на демократично обраному мерові в маленькому містечку – місця для корупції буде набагато менше. Адже якщо він розкрадатиме бюджет, замість того щоб вирішувати проблеми громади, його вже ніколи не виберуть. Люди в Польщі давно розуміють, що кошти в бюджеті міста не державні, а їхні, бо вони їх туди сплатили у вигляді податків. Усвідомлення цього прийшло не одразу, але воно вже є. Так має бути і в Україні.

Безсумнівно, польський досвід реформ досить показовий для України. Його головний урок – затягування реформ надзвичайно небезпечно, адже можливість для їх впровадження завжди досить нетривала, тим більше в нинішніх українських реаліях.

Список використаних джерел

1. Адміністративне право зарубіжних країн. Курс лекцій за ред. О.В. Кузьменко. Вид-во «Юрінком Інтер», 2014. – 250с.

2. Конституційне законодавство зарубіжних країн: Хрестоматія: Навч. посіб. / Упоряд. В.О. Ріяка, К.О. Закоморна. – К.: Юрінком Інтер, 2007. 384с. – Бібліогр.: с.382. – Укр., рос.

3. Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.

4. Органи місцевого самоврядування в Республіці Польща. Міжнародна громадська організація «Україна – Польща – Німеччина» від 01 листопада 2012р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://ukrpolgerm.com/document/info/1/9>.

5. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Верховна Рада України; Закон від 05.02.2015 № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>.

Лепіхов Андрій Валерійович, магістр державного управління
**СОЦІАЛЬНА НЕРІВНІСТЬ ЯК ВИКЛИК
РЕГІОНАЛЬНОМУ РОЗВИТКУ**

Аналіз перебігу подій в Україні дозволяє констатувати, що в умовах постійної пролонгації гасел демократії на регіональному рівні не вживаються адекватні заходи щодо вирішення однієї із найгостріших проблем – подолання соціальної нерівності.

Загалом Україна належить до країн зі значними масштабами розшарування населення за доходами – за експертними оцінками значення коефіцієнта Джині-Тейла перевищує 45%. Основний внесок у загальну нерівність робить малочисельна група (5–15%, за різними оцінками) людей з високими доходами, що мають принципово іншу структуру та якісно інший рівень споживання [1, с. 30].

Соціальна нерівність є одним із індикаторів визначення, настільки у суспільстві панує справедливість. Зокрема, 73% людей, виходячи із власних умов життя, дають оцінку українському суспільству як різною мірою несправедливому [2, с. 433]. Найбільш наочно нерівність проявляється в таких проблемах [1]:

1. Спостерігається значна поляризація у доходах і життєвому рівні населення України, жителів різних регіонів і типів поселень. У зв'язку з цим подолання нерівності на принципах соціальної справедливості не може сприйматися однозначно в усіх своїх класичних аспектах. Причина у тому, що за нинішньої надмірної майнової диференціації населення, трансплантація норм соціальної справедливості, які панують у розвинутих країнах, де принцип ринкової нерівності ототожнюється зі справедливістю, не буде сприйматися багатьма соціальними професійними групами українського суспільства з причин стійкості етнопсихологічних і культурних традицій. У зв'язку з цим, насамперед, необхідно подолати найбільш одіозні форми прояву нерівності, що стають джерелом формування деструктивних настроїв.

2. Особливу занепокоєність викликає деградація сільської місцевості як середовища проживання, яка обумовлюється низькими доходами населення і незадовільним станом об'єктів соціальної інфраструктури.

3. Демографічна ситуація потребує поліпшення, для чого необхідно принципово посилити допомогу сім'ям із неповнолітніми дітьми, які в цілому є однією з найменш забезпечених соціальних груп, що породжує нерівні стартові можливості для молоді.

4. Критично низьким є життєвий рівень непрацюючих пенсіонерів, інвалідів, що неприпустимо для соціально орієнтованої країни. Крайня бідність цих категорій населення створює незадовільний морально-психологічний клімат.

5. Невирішеною залишається для громад ситуація в населених пунктах, містоутворюючі підприємства яких не відновили свою діяльність.

Подолання соціальної нерівності у регіонах ускладнюється порушеннями з боку держави і підприємств етичних правил економічної поведінки і, зокрема, дотримання вимог справедливості. За цих умов система державного регулювання соціальної політики потребує потужної інституціональної підтримки, орієнтованої на підвищення добробуту й якості життя населення.

Значне зростання нерівності корелює з погіршенням соціального середовища як з точки зору поширення асоціальних явищ та соціально небезпечних хвороб, падіння суспільної моралі й руйнації світоглядних позицій, так і стосовно погіршення здоров'я населення країни і регіонів та зростання показників смертності. Також, проблема надмірної нерівності пов'язана з такими явищами, як соціальне виключення, зниження довіри до держави та неповноцінне функціонування механізму демократії [1, с.30-31].

Головними чинниками, що об'єднують людей у нашому суспільстві, є "Невдоволеність владою" (34,1%) та "Спільні труднощі життя" (33,4%) [2, с. 3-4]. Зазначене стає підґрунтям протестної активності в Україні. Проте, окрема верства населення сприймає участь в активній громадській діяльності як можливість покращити своє матеріальне становище за рахунок організаторів протестних акцій, що також є породженням соціальної нерівності.

Соціальна нерівність має політичний та економічний аспекти. Політичний аспект визначає неоднаковий доступ людей до соціальних свобод і прав (обмежена участь у виборах, судочинстві, сегрегація та ін.), економічний – пов'язаний з процесом розподілу доходів, нерівністю можливостей, дискримінацією у працевлаштуванні тощо [1, с. 367]. Загалом, нерівність в українському суспільстві має численні прояви і формується переважно за рахунок економічних чинників. Проте принциповий характер мають психологічні настанови суспільства та впливових соціальних страт, які сприяють або не протидіють крайнім (дискримінаційним) проявам різних форм нерівності [1, с.34-35].

Представники національних і регіональних фінансово-промислових груп сприймаються населенням України як ті, що здобули свій капітал нечесним шляхом, за рахунок експлуатації людей та несправедливого розподілу

прибутків виробництва. Причиною цьому є той факт, що український уряд, в умовах світової глобалізації економіки, намагаючись, забезпечити конкурентоздатність українських виробників, зберегти в країні капітал та робочі місця, залучити нові інвестиції, знімає з фінансово-промислових груп соціальну відповідальність. Тим самим, сприяє зниженню рівня заробітної плати, здійснює скорочення соціальних програм, руйнуючи основи «соціальної держави» та не приділяє увагу питанням захисту навколишнього середовища [3, с.122].

Із-за історичного впливу на формування світогляду українців радянської командно-управлінської системи, у більшості громадян регіонів України поки що несформовані внутрішньо-ціннісні мотивації для реалізації власного соціального потенціалу у добу ринкових відносин. Крім того, у даній категорії населення відсутнє розуміння необхідності свідомого саморегулювання свого соціального буття. У зв'язку з цим, значна частка громадян України (насамперед вихідців із СРСР) не здійснює переміщення центру ваги на власні сили у соціальному розвитку (зокрема, забезпечення соціального самозахисту, самозайнятості, саморегулювання власного соціально-економічного життя тощо), а пасивно чикає соціальної підтримки від держави, тим самим, стає інертним об'єктом соціального буття, а не повноправним, активним, зацікавленим його учасником [3, с.31-33]. Зазначений чинник сприяє зросту соціальної нерівності.

Вбачається, що влада прагнучи захистити соціально вразливе населення, вживає заходи з надання даній категорії громадян різноманітних пільг та допомог, але цим не вирішує проблему значного зросту соціальної нерівності [1, с.5].

З урахуванням зазначеного можна зробити наступні висновки.

а) Значне та необґрунтоване розшарування населення викликає соціальне напруження в суспільстві та може стати перешкодою на шляху до економічного зростання. Так, поглиблення нерівності створює значний розкид інтересів, що може стати перешкодою для розробки ефективної державної і регіональної політики та стримувати суспільний і регіональний розвиток.

б) Вбачається, що для подолання соціальної нерівності уряд повинен чітко дотримуватися принципів соціальної політики. У цьому контексті найбільш актуальним є принцип взаємозв'язку об'єктивної соціальної саморегуляції і цілеспрямованої діяльності у здійсненні соціальної політики. Цей принцип означає, що держава не повинна брати на себе весь тягар соціального захисту населення, а допомагати людям самим регулювати своє соціальне буття, реалізовувати свій власний соціальний потенціал та пробуджувати у них соціальні ініціативи. Держава повинна всебічно сприяти формуванню у громадян України сучасного світогляду доби ринкових відносин, зорієнтовувати трудові ресурси на власні сили, створювати умови для соціального самозахисту людини, самозайнятості населення, поглиблення простору соціальної активності тощо. На регіональному рівні соціальна політика повинна бути націлена на зменшення ролі загальнодержавних заходів і

підвищення ролі місцевих органів самоврядування, недержавних організацій, інститутів соціального партнерства. Соціальні програми повинні мати реалістичний характер, забезпечені фінансово, матеріально, організаційно і кадрово. Заходи реформування соціальної політики повинні характеризуватися розумінням пересічними громадянами їх принципів. Громадяни повинні чітко усвідомлювати свої права і обов'язки. Будь які зміни соціальної політики повинні спиратися на відповідні наукові розробки, експертизи, моніторинг соціально-трудоових процесів, насамперед, на широке інформування населення та масштабну підготовку кадрів.

в) Проблеми соціальної політики не будуть вирішуватися ефективно до тих пір поки в Україні не будуть діяти дієві регулятивні механізми залучення українських фінансово-промислових груп до вирішення нагальних соціальних проблем суспільства.

Враховуючи викладене доцільно сформулювати наступні пропозиції.

1. Для усунення надмірної нерівності у сучасному українському суспільстві необхідно максимально урівняти шанси всіх людей на власний розвиток шляхом розширення можливостей доступу населення, насамперед соціально вразливих його груп, до суспільних благ та якісних послуг соціальної сфери, а також консолідації суспільства на шляху до усунення всіх форм дискримінації. Доцільно основний акцент зосередити на створенні умов для підвищення рівня зайнятості населення, збільшення рівноправності у доступі до робочих місць і отриманні професійної підготовки, поліпшенні якості робочої сили завдяки підвищенню кваліфікації, справедливої відповідності оплати праці від її результату та затрачених продуктивних сил, забезпеченні рівного доступу до ресурсів та послуг соціальної сфери для різних груп населення та різних територій тощо.

2. Для підняття рівня довіри населення до влади, подолання соціальної нерівності та забезпечення соціальної безпеки у державі, уряду України необхідно розробити дієві регулятивні механізми залучення українських фінансово-промислових груп до вирішення нагальних соціальних проблем суспільства.

3. Спрямувати зусилля держави на реалізацію комплексно-цільових заходів, спрямованих на формування у громадян України внутрішньо-ціннісних мотивацій до самостійної реалізації ними свого соціального потенціалу та свідомого саморегулювання власного соціального буття.

Список використаних джерел

1. Лібанова Е.М.: Нерівність в Україні: масштаби та можливості впливу / за ред. Е.М.Лібанової. – К.: Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, 2012. – 404 с.

2. Ворона В.: Українське суспільство 1992-2013. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / За ред. д.ек.н. В.Ворони, д.соц.н. М.Шульги. – К.: Інститут соціології НАН України, 2013. – 566 с.

3. Скуратівський В.А.: Соціальна політика [Текст] : навч. посіб. / В. А. Скуратівський, О. М. Палій, Е. М. Лібанова ; Укр. Акад. держ. упр. при

Президентів України. - 2-ге вид., доповн. та переробл. - К. : Вид-во УАДУ, 2003. - 365 с. - Бібліогр.: с.349-357.

*Лонський Олександр Віталійович, аспірант,
Київський національний університет будівництва і архітектури*
**ДО ПИТАННЯ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ОБ'ЄДНАНЬ
СПІВВЛАСНИКІВ БАГАТОКВАРТИРНИХ БУДИНКІВ**

Питання розвитку інституту об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (далі – ОСББ) є актуальною суспільно-політичною проблемою. Саме нерозвинутість цього інституту стало однією з ключових причин перенесення на рік реформи системи управління житловим господарством.

ОСББ є однією з найважливіших структур громадянського суспільства, що «найближче» знаходиться до корінних потреб громадян. Там де вони існують, ОСББ значною мірою впливають на розвиток житлово-комунального господарства, стан якого представляє значну загрозу національній безпеці. Цей інститут сприяє самоорганізації громадян для вирішення їх спільних проблем у сфері житлового-комунального господарства. Держава має обмежений ресурс щодо фінансової підтримки реформування останнього. Тому для розвитку системи управління житлом потрібна самоорганізація самих мешканців, самоорганізація суспільства, яке має взяти на себе відповідальність за розвиток власного майна, реалізацію напрямів реформування.

У світовій практиці аналогом цього терміну є «кондомініум» (у перекладі з латини «*com*» - спільно і «*dominium*» - володіння), що з'явився ще у Древньому Римі, коли виникла необхідність різним сім'ям жити у одному будинку і вирішувати багато спільних питань. З того часу у всіх без винятку цивілізованих країнах світу такі об'єднання (у тих або інших формах) стали основою організації спільного проживання людей, альтернативи якої немає.

В радянські часи самоорганізація мешканців будинків не стимулювалася. Причина – державна власність на житлові будинки – як на квартири, так й на прибудинкові території, місця загального використання тощо. В Україні вперше цей термін з'явився у Законі «Про приватизацію державного житлового фонду», де було зазначено, що «...для забезпечення ефективного використання приватизованих квартир та управління ними власники квартир (будинків) можуть створювати товариства або об'єднання індивідуальних власників квартир і будинків» [1, ст. 524].

Проте на першому етапі реформ їх пріоритетом було не створення таких об'єднань, а роздержавлення житлового фонду. Станом на другу половину 1990-тих років це завдання було реалізоване. Більшість житлового фонду була приватизована. Постало питання, як ним ефективно розпоряджатися. Самостійно це робити окремі індивіди не можуть, бо до складу житлофонду входить, зокрема, спільне господарство будинків (прибудинкові території,

інженерні комунікації, місця загального використання тощо). Логічно, що мешканці будинків мали б об'єднатися для управління ними.

Крім того, значну роль відігравала обмеженість ресурсів у держави та місцевого самоврядування для управління будинками. Необхідно було шукати інвестиційні ресурси. Ці ресурси мало знайти саме суспільство.

Усе це зумовило перенесення акцентів, починаючи з кінця 1990-тих років на процес самоорганізації мешканців будинків. У 2001 р. Верховна Рада ухвалила Закон «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» №2866-III [2], згідно з яким об'єднання співвласників багатоквартирного будинку – юридична особа, створена власниками квартир та/або нежитлових приміщень багатоквартирного будинку для сприяння використанню їхнього спільного майна та управління, утримання і використання спільного майна. Іншими словами це частина громадянського суспільства, обмежена багатоквартирним будинком.

Аналітико-дослідницьким центром «Інститут міста» була складена програма на 2008-2015 роки, згідно з якою в Україні за цей час повинні були створити ОСББ з охопленням 70% житлового фонду.

Проте суттєвого прогресу у сфері створення ОСББ не спостерігалось. Наприклад, в Києві з 12,5 тисячі багатоквартирних будинків лише менше 1 тисячі – ОСББ і ЖБК. Станом на 01.05.2015 року було зареєстровано 15 934 ОСББ з близько 255 тис. багатоквартирних будинків в Україні без врахування невідконтрольних територій. На 01.05.2016 року ця кількість трохи збільшилась – стало 18 738 зареєстрованих ОСББ [3]. Але цей сплеск пояснюється тим, що мав діяти з 01.07.2016 року Закон «Про особливості здійснення права власності в багатоквартирних будинках» [4] (який відтермінували ще на рік). Згідно, якого вся відповідальність за утримання і управління будинком лягає на його мешканців – власників квартир і нежитлових приміщень. При цьому, якщо співвласники багатоквартирного будинку, в якому не створено об'єднання співвласників, до 1 липня 2016 року не прийняли б рішення про форму управління будинком, то їм призначили на конкурсній основі керуючого виконавчим органом місцевої ради. Згідно чинного законодавства, керуюча компанія буде вирішувати, де прибирати і як, проводити ремонт чи ні. І платити за це доведеться більше – керуюча компанія, – прибуткова організація.

Мешканці фактично опиняються в залежності від керуючих компаній. Останні не будуть робити ніяких ремонтів. І їх до цього ніхто не підштовхує і не зобов'язує. Тому що в Законі № 417 (про впровадження ОСББ) обіцянку держави зробити капремонт викреслено. Там прямо написано, що якщо мешканці хочуть зробити ремонт будинку, то потрібно створювати фонд і підписувати договір з керуючою компанією.

А ОСББ – відповідно до закону, неприбуткова. Співвласники будинку самі стверджують розмір внеску і державі з цих грошей нічого платити не потрібно, і головне – грошові потоки повністю підконтрольні мешканцям. Крім того, за держпрограмою підтримки ОСББ співвласники можуть покрити від 30

до 70% витрат на будинок за рахунок держави, в залежності від кількості проживаючих субсидіантів. Ще мешканці мають можливість накопичувати в своєму фонді, не сплачуючи податків на зібрані кошти.

Але суттєвого прогресу зі створенням ОСББ поки що не спостерігалось. Так, з 800 створених в рамках нового законодавства ініціативних груп мешканців багатоквартирних будинків половина прийняла рішення зберегти обслуговування ЖЕКами.

Столична влада звернулася до керівництва держави з ініціативою відстрочити на рік введення в дію законодавства щодо створення ОСББ та призначення керівників і обслуговуючих компаній. У КМДА заявили, що ЖЕКи продовжать обслуговувати житлові будинки і після 1 липня, незалежно від того, створили мешканці ОСББ чи ні.

Екс-міністр ЖКГ Олексій Кучеренко, який добре відомий своїм критичним ставленням до реформи ЖКГ, вважає, що через законодавчі недоробки потрібно відстрочити нововведення в житлово-комунальній сфері. Решті

«Потрібно відстрочити цю так звану реформу на рік, із проханням про це вже звернулися деякі місцеві влади, зокрема, київська. А потім спокійно розробляти нормативно-правову не має досвіду практичної реалізація програм держпідтримки, зокрема, в сфері енергоефективності. Тільки зараз презентується Фонд енергоефективності – він повинен заробити з 2017 року», – сказав експерт, додавши, що поки реформа полягає в одному – перекласти модернізацію старого житлового фонду на людей [5].

Набуття чинності положеннями про обов'язкове призначення керуючих компаній Верховною Радою відтерміновано на 1 рік.

Є кілька причин гальмування процесу створення ОСББ.

- недосконалість законодавства, зокрема, недостатньо прописаний контроль за керуючими компаніями.

- проблема з ремонтом та утриманням житлового фонду. Фактичне перекладення відповідальності за ремонти будинків та за стан інженерної інфраструктури з держави на громадян. З нелегким становищем в державі у громадян дефіцит ресурсів. Крім того, люди десятиліттями платили за амортизацію будинків, а тепер їм необхідно знову за власні кошти брати будинок в управління, самим його ремонтувати.

- низька інформованість населення. Люди не розуміють, за що вони стільки років платили ЖЕКам, і весь негатив переносять на ОСББ.

- особливості культури населення України. Своєю квартирою люди управляти можуть. А ось спільним господарством українці не можуть управляти. Українці дуже важко об'єднуються, навіть якщо перед ними стоять спільні завдання (управління прибудинковими територіями, місцями спільного використання, інженерними комунікаціями). Відсутність навичок щодо управління спільним господарством.

Звідси рекомендації:

1. Створення ОСББ має бути еволюційним, поступовим процесом.

2. Держава має призвести житловий фонд, який потребує поточних чи капітальних ремонтів, в належний вид і передати його населенню. Якщо зробити комфортним проживання людини, то вона зрозуміє, за що він платить і буде це робити.

3. Доопрацювати законодавчу базу реформи житлово-комунального господарства відповідно до уже прийнятих програм енергоефективності та енергозбереження.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19 червня 1992 р. № 2482-XII // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 36. – Ст. 524.

2. Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» від 29 листопада 2001 року №2866-III // Відомості Верховної Ради. – 2002. – № 10. – Ст. 78.

3. Динаміка створення ОСББ в Україні [Електронний ресурс] / Соціальна мережа ПроОСББ.інфо. – Режим доступу :

<http://proosbb.info/2016/05-18/17:41/dinamika-stvorennya-osbb-v-ukraini.html>.

4. Закон України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» від 14 травня 2015 р. № 417-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 29. – Ст. 262.

5. Чи є життя під уламками ЖЕКів [Електронний ресурс] / BizNews.com.ua. – Режим доступу :

https://www.biznews.com.ua/chi-ye-zhittya-pid-ulamkami-zhektiv/?fdx_switcher=true.

Моргун Анастасія В'ячеславівна, аспірантка,

Національний інститут стратегічних досліджень

PR-ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: БЕЗПЕКОВИЙ АСПЕКТ

Метою статті є аналіз засад місцевого самоврядування та їх здатність забезпечувати прямі та зворотні інформаційні потоки між міською радою та громадою міста, центральними та місцевими органами влади; визначення підходів до вдосконалення організації місцевого самоврядування в Україні в європейському контексті та вироблення рекомендацій щодо покращення роботи місцевих органів влади.

На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави з урахуванням глобальних змін, які відбулися останнім часом, розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики, її безпекових засад.

Аналіз місцевого самоврядування в Україні та державах Європейського Союзу доводить, що воно є невід'ємним елементом територіальної організації влади, котра виступає як закріплена в законодавстві сукупність владних інституцій на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи адміністративно-територіального рівня, які, взаємодіючи у процесі своєї діяльності за допомогою різних взаємозв'язків, утворюють цілісну систему територіальної організації влади.

Місцеве самоврядування детерміновано як діяльність щодо вирішення суспільно корисних питань у межах адміністративно-територіальної одиниці тими суб'єктами влади, до компетенції яких ці питання належать відповідно до чинного законодавства. Система місцевого самоврядування – це система, де реалізуються функції місцевого публічного управління через органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення та посадових осіб місцевого самоврядування і яка охоплює об'єкти місцевого самоврядування, методи і засоби впливу суб'єктів на об'єкти управління, що визначають тип взаємозв'язків, нормативно-правові акти, які ухвалюються для реалізації функцій на виконання визначених завдань.

У ході аналізу було визначено підходи до вдосконалення організації місцевого самоврядування в Україні в європейському контексті, що передбачає моделювання його функцій на засадах організаційного проектування [1; с. 24]. Проектні структури формуються при розробці органом місцевого самоврядування проектів, під якими розуміються будь-які процеси цілеспрямованих змін у системі. Управління проектом включає визначення його мети, цілей, виокремлення структури, планування й організацію виконання робіт, координацію дій виконавців, моніторинг виконання проекту.

З метою полегшення виконання завдань щодо координації в органах місцевого самоврядування доцільно створювати штабні органи управління з керівників проектів або використовувати матричні структури.

На мою думку, існує необхідність проведення подальших функціональних та процедурних реформ місцевого самоврядування шляхом чіткого розподілу повноважень за рівнями управління, так і у сфері адміністративно-територіального устрою з метою законодавчого унормування статусу адміністративно-територіальних одиниць та критеріїв їх виокремлення; запровадження виконавчих органів місцевого самоврядування; формування державної політики щодо об'єднання територіальних громад.

На даний момент працівники органів місцевого самоврядування визнають існування певних проблем щодо взаємодії їх організацій з громадськістю, адже діяльність органів місцевого самоврядування на сьогодні не можна вважати «прозорою» і повною мірою спрямованою на надання соціальних послуг громадянам. На сьогодні населення відповідних територій не має постійного доступу до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування та вільного доступу за бажанням отримувати будь-яку інформацію, що стосується діяльності цих організацій і не є таємною відповідно до чинного законодавства. Важливою проблемою взаємодії з громадськістю на місцевому рівні

залишається і технологізація надання соціальних послуг громадянам. Адже більшість працівників органів місцевого самоврядування вказує, що на рівні їхніх організацій відсутній конкретний перелік соціальних послуг, які надаються, та відповідний перелік їхніх споживачів.

Органами місцевого самоврядування вторинного рівня, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, як відомо, є районні та обласні ради. По суті районні та обласні ради виступають інтегративним рівнем місцевого самоврядування, який покликаний на демократичних засадах забезпечити спільні інтереси територіальних громад відповідних районів та областей. Необхідність вторинного (не вищого і не головного) рівня місцевого самоврядування об'єктивно зумовлена, але без збалансованого його розвитку з первинним рівнем – сільськими, селищними і міськими радами – це було б продовженням старих спроб запроваджувати місцеве самоврядування згори до низу, а не навпаки. Наприклад, у Польщі, де первинний рівень – гмінне самоврядування – досить міцно ввійшов в суспільне життя, демократичні політичні сили виступають за утворення вторинного рівня – повітового та воєводського самоврядування. В Україні є небезпека того, що вторинний рівень самоврядування буде домінувати над первинним. А це означає, що можуть виникнути перекоси в бік посилення бюрократичного централізму в системі місцевого самоврядування, чому можуть сприяти і місцеві держадміністрації, які більше зацікавлені у вторинному, ніж у первинному рівні дії самоврядних структур [2; с. 14].

Головною метою реформи місцевого самоврядування й територіального устрою є створення умов для надання якісних та ефективних адміністративних і соціальних послуг на найближчому для громадянина рівні. Тому виникає потреба модернізації чинної трирівневої системи адміністративно-територіальних одиниць: громада, район (місто-район), регіон (області, міста зі спеціальним статусом). Взагалі, реформа може здійснюватися трьома послідовними етапами. На першому етапі йдеться про утворення, розмежування та реєстрацію громад й надання статусу місцевого самоврядування району, скасування інституту районних державних адміністрацій та передачу їхніх повноважень виконкомам районних рад, а також формування виконавчих органів обласних рад (обмеженого формату). Наступний етап передбачатиме надання нормотворчих повноважень обласним радам задля створення повноцінних виконавчих органів, перетворення обласних державних адміністрацій у контрольо-наглядові державні органи та подальшої оптимізації адміністративно-територіального устрою в межах області. Заключний етап реформи повинен передбачати запровадження регіонального самоврядування [3; с. 31-32].

Отже, вкотре можна констатувати, що без звернення до провідного європейського досвіду розв'язання зазначених проблем місцевого самоврядування Україна в контексті європейської інтеграції, навряд чи зможе впоратися сама. Тим більше, що реформи місцевого самоврядування в провідних європейських країнах вже завершилися кілька років тому і ми маємо

добру нагоду інтегрувати лише позитивні сторони цього досвіду, вивчаючи та відкидаючи негативні.

В умовах демократії від держави, крім суто управлінських зусиль, вимагається цілеспрямоване формування громадської думки, опора на неї, вміння систематично здійснювати постійний, двосторонній зв'язок з громадськістю. Все це спричинило створення в органах державної влади й місцевого самоврядування спеціальних структур зі зв'язків із громадськістю (PR), які мають забезпечувати не просто інформування, а постійний діалог із громадськістю, стимулюючи при цьому проведення нових за своїми цілями соціологічних досліджень.

Зазвичай наявність та потужність такого інформаційної служби залежить від розміру населеного пункту. У столиці України в структурі міської ради діє Головне управління зв'язків з громадськістю, у багатьох обласних центрах інформаційні служби мають статус управлінь або відділів, в інших — діють тільки прес-служби у складі 2–3 осіб. Відділ загалом виконує такі завдання і функції:

- організація забезпечення прямих та зворотних інформаційних потоків між міською радою та громадою міста, центральними та місцевими органами влади;

- забезпечення порядку (одержання, використання, поширення та зберігання інформації щодо діяльності міської ради та її виконавчих органів, доступу до інформації відповідно до чинного законодавства);

- підготовка роз'яснення для громадськості позиції міського голови, міської ради та її виконавчих органів щодо проблем та програм, над якими вони працюють, виклад у офіційних документів, коментарів, прес-релізів, іншу текстову інформацію стосовно діяльності міської ради та її виконавчих органів;

- організація замовлення кіно-, аудіо-, фотопродукції стосовно діяльності міської ради та її виконавчих органів;

- організація висвітлення у засобах масової інформації (надалі — ЗМІ) заходів за участю міського голови, відповідальних осіб міської ради та її виконавчих органів;

- забезпечення вивчення громадської думки стосовно діяльності міської ради та її виконавчих органів;

- участь у розробці програм щодо покращання інформування громадськості про вирішення важливих проблем міста виконавчими органами міської ради;

- інформаційно-методична допомога керівникам виконавчих органів міської ради у зв'язках з громадськістю.

Відкритість та прозорість влади — це гарантія довіри з боку громади та готовності останньої до співпраці. Прозора влада має забезпечувати діалог з громадськістю на всіх етапах ухвалення рішень та постійний доступ до повної, об'єктивної, точної і зрозумілої інформації про діяльність органів влади та її посадових осіб.

Основні принципи інформаційних відносин встановлює Закон України „Про інформацію” (від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII) у статті 5: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; повнота і точність інформації; законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

Згідно з частиною другою статті 43 Закону, кожний учасник інформаційних відносин має право на одержання інформації про: діяльність органів державної влади; діяльність народних депутатів; діяльність органів місцевого і регіонального самоврядування та місцевої адміністрації; те, що стосується його особисто [4].

Безумовно інформація буває різною і деякі відомості з різних причин не підлягають оприлюдненню. Ці питання регулюють статті 28, 30, у яких інформація поділяється на відкриту, конфіденційну і таємну. Ще більше уваги такому типу інформації приділяє Закон України „Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” (від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР) [5]. У ньому окреслено порядок акредитації представників ЗМІ та зазначено, що органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані передбачити у своїх бюджетах витрати на висвітлення своєї діяльності засобами масової інформації, визначено завдання та порядок роботи інформаційних служб та ЗМІ цих органів.

Суттєвий внесок у підвищення відкритості центральних та місцевих органів виконавчої влади зробив Указ Президента України „Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади” (від 01.08.02 № 683) [6]. Згідно з цим документом передбачається: проведення регулярних за заздальгідь оприлюдненим розкладом прес-конференцій, в тому числі з використанням засобів глобальної інформаційної мережі Інтернет; періодичне надання публічних відповідей на запитання громадян через засоби масової інформації; постійне оновлення веб-сторінок відповідних центральних та місцевих органів виконавчої влади, створення за їх допомогою можливості для оперативного оприлюднення відповідей на найбільш поширені звернення та іншої інформації, широкого обговорення актуальних суспільних проблем та вивчення громадської думки про шляхи їх розв'язання; обов'язковість ведення органами державної влади та органами місцевого самоврядування веб-сторінок та оперативного (не пізніше 5 робочих днів) розміщення на них офіційної інформації про діяльність відповідних органів, виконання програм, планів, чи нормативно-правових актів, форм і зразків документів, архівної та іншої інформації, необхідність завчасного розміщення на таких в веб-сторінках проектів нормативно-правових актів з повідомленням про це ЗМІ; щоквартальна підготовка за заздальгідь оприлюдненою усталеною структурою та опублікування для широкого обговорення громадськістю доповідей про роботу Кабінету Міністрів України з розв'язання актуальних соціальних, економічних та інших проблем, здійснення реформ, виконання загальнодержавних програм, заходів щодо забезпечення обороноздатності і

національної безпеки країни, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, виконання інших функцій, визначених Конституцією та законами України, актами Президента України; організація та фінансування періодичних соціологічних досліджень громадської думки щодо найважливіших дій Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади з визначенням виконавців таких досліджень на конкурсній основі, а також обов'язкове врахування результатів досліджень у діяльності зазначених органів.

Спробу систематизувати порядок діяльності інформаційних служб органів місцевого самоврядування зроблено в Законі України „Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” [5]. У статтях 1 та 6 встановлено завдання цих служб, їх різновиди, а також форми підготовки та оприлюднення інформації.

Організація роботи інформаційної служби органів місцевого самоврядування передусім залежить від того, які функції ця служба має виконувати. Як впливає з чинного законодавства, ці функції носять як інформаційний, так і аналітичний характер [7; с. 62].

Працівники інформаційних служб — це особи, від яких у значній мірі залежать стосунки між органом місцевого самоврядування та громадськістю. З ними найчастіше спілкуються ЗМІ, які суттєво впливають на громадську думку. Їм часто доводиться самотійно озвучувати позицію влади та першими приймати на себе удар критики. Тому кандидатів для роботи в інформаційних службах слід підбирати дуже ретельно. Передусім ці особи мають чітко усвідомлювати свої завдання та функції. До діяльності PR вони не мають ставитися як до можливості маніпулювати громадською думкою. Побуває думка, що краще, коли керувати прес-службою буде колишній журналіст, оскільки той добре обізнаний з медійними техніками та особливостями діяльності ЗМІ.

Загалом дослідження змін у політичному житті України з урахуванням законів про місцеве самоврядування, спроб адміністративної реформи потребує нового підходу до аналізу зв'язків із громадськістю не тільки в теоретичному, а й у прикладному плані. Політико-правові та PR засади формування регіональної політики та місцевого самоврядування мають низку значних недоліків, які потребують докорінних змін для успішного функціонування даних органів.

PR розширює можливості використання масових комунікацій задля впливу на громадську думку. Як елемент функціонування політичних систем громадська думка є постійно діючим фактором управління, за допомогою якого виконуються впливові функції [8; с.109]. Велике значення у формуванні й поширенні громадської думки відіграють засоби масової інформації, що володіють потужними можливостями впливу на їх свідомість і поведінку, це дає достатні підстави розглядати ЗМІ як «четверту владу».

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Б. Адміністративна реформа і правова наука / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 3. – С. 24-25.
2. Адміністративна реформа. Досвід Польщі для України / [авт. кол. : Токар Л., Гонціаж Я., Новаківська Д. та ін.; за підтримки Міжнар. фонду Відродження, Фонду Know-How Польщі]. – Київ: Генеза, 2000. – 74 с.
3. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / Упоряд. В. П. Тимошук. – Київ: Факт, 2002. – 100 с.
4. Закон України «Про інформацію» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – ст.650. [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://search.ukr.net/?go=http%3A%2F%2Fzakon.rada.gov.ua%2Flaws%2Fshow%2F2657-12>.
5. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – ст. 299. [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://search.ukr.net/?go=http%3A%2F%2Fzakon.rada.gov.ua%2Flaws%2Fshow%2F539%2F97-%25D0%25B2%25D1%2580>.
6. Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади” від 01.08.2002 року №683/2002 // [Електронний ресурс] – Режим доступу:
www.rada.gov.ua.
7. Місцеве самоврядування в Україні: Сучасний стан та основні напрями модернізації: Наукова доповідь / За заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, 2014. –С.61-65.
8. Баранов Д.Е., Демко Е.В., Лукашенко М.А. PR: теория и практика. – М.:Маркет ДС,2010. – 328 с.

Одарченко Катерина Юрївна, здобувач,

Національний педагогічний університет ім. М.П.Драгоманова

СУЧАСНІ ТРЕНДИ ТА СПЕЦИФІКА РЕАЛЬНОГО СТАНУ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРУКТУР ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ (НА ОСНОВІ РЕЗУЛЬТАТІВ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ -2015 РОКУ)

Варто погодитись, що теоретично демократія можлива й без партій, але на практиці - мусимо однозначно стверджувати, що саме партії у сконцентрованому вигляді відбивають волю народу, його узагальнене бачення власного поступу; вони плекають загальнонаціональні ідеї та помисли, надають їм відповідної політичної дієвості. Тим самим партії є необхідним засобом втілення волі народу у його владі [6, с. 444].

Щодо практичних результатів вище вказаного теоретичного умовиводу можна судити і по результатах місцевих виборів в Україні на при кінці 2015 року (28.10.15). Так, у порівнянні із місцевими виборами 2010, виборчий процес 2015 відрізнявся двома обставинами. По-перше – напередодні його

початку відбулась зміна виборчого законодавства, яка передбачила запровадження пропорційної виборчої системи з територіальними виборчими округами у частині виборів депутатів обласних, районних та міських рад. По-друге – процеси, що відбулись у політичному середовищі країни за останні два роки, значно змінили пропозицію на ринку партійних проектів. Так, політичні партії, які у 2010 році сумарно здобули 40% усіх представницьких мандатів у місцевих радах – Партія Регіонів, Комуністична Партія України, Соціалістична Партія України, «Наша Україна», «Фронт Змін» – в силу різних обставин не брали участі в останній виборчій кампанії. Натомість, такі політичні сили як «Блок Петра Порошенка «Солідарність», «Наш Край», «Опозиційний Блок», Радикальна партія Олега Ляшка, «УКРОП», «Об'єднання «Самопоміч», які опинились у першій десятці за кількістю здобутих мандатів, вперше змагались на місцевих виборах. Участь у виборах до 462 районних рад взяла 81 політична партія, номінувавши загалом 97 102 кандидати у депутати районних рад. В результаті від 69 партій до районних рад було обрано 15 052 депутати. Найбільше представницьких мандатів здобули «Блок Петра Порошенка «Солідарність» (3 228), ВО «Батьківщина» (2 562), «Опозиційний Блок» (1 331), Радикальна партія Олега Ляшка (1 266), Аграрна Партія України (1 103), «Наш Край» (914), УКРОП (776), Відродження (659), Свобода (634). Загалом ці політичні партії представлені у районних радах 12 743 депутатами, що становить 84,6% від загальної кількості мандатів [3].

Втім, найнеоднозначнішими є предметні результати регіональних виборів 2015 року. За даними, моніторингової аналітичної групи Сіфра:

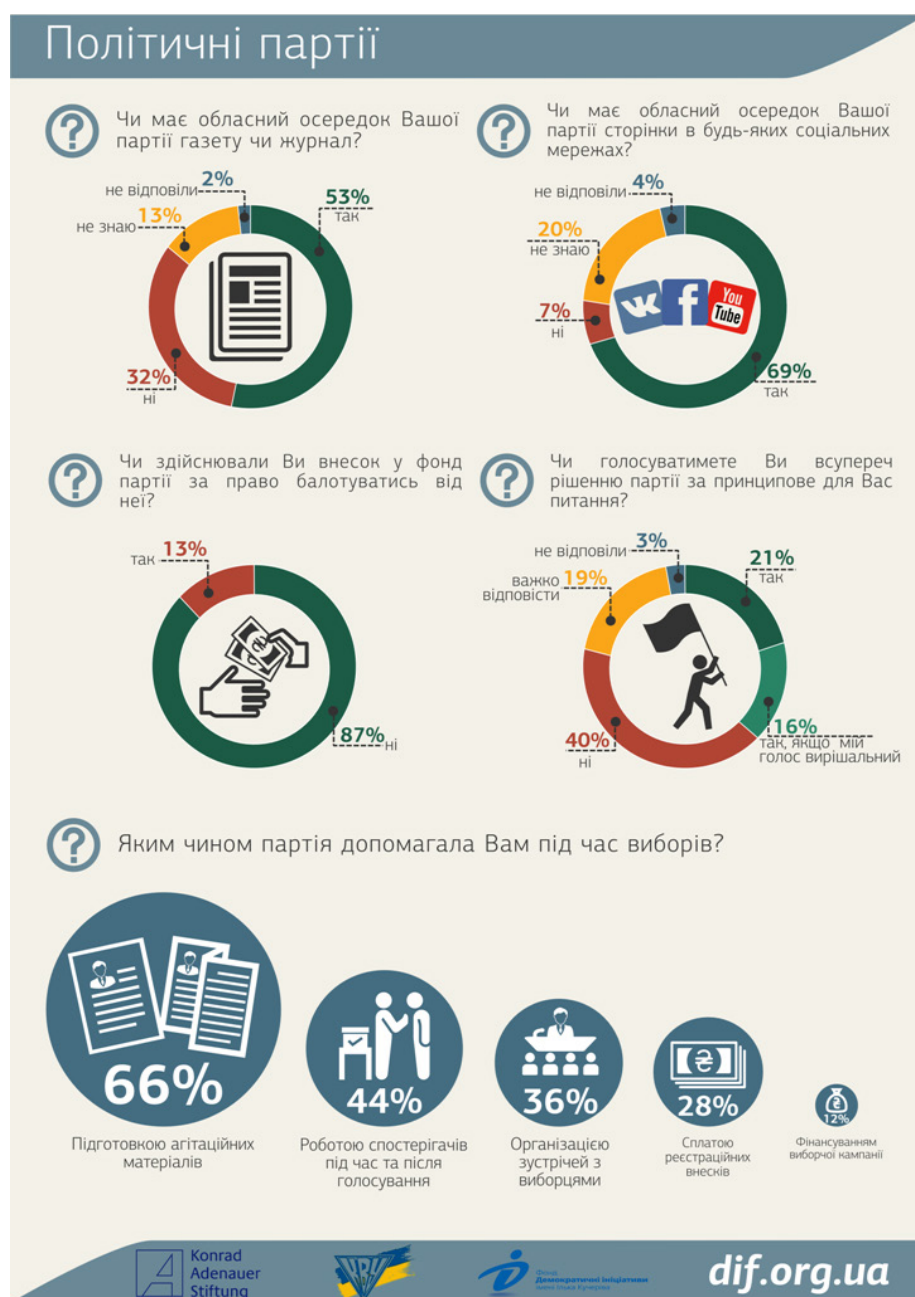
1) Понад 66% новообраних не були депутатами попереднього скликання районних рад. Це дозволяє говорити про значне персональне оновлення депутатського корпусу райрад. Однак, навряд чи можна говорити про повне «перезавантаження» рад відповідного рівня. Крім того, із 97 102 кандидатів, що претендували на депутатство, 10 733 перемагали на виборах до районних рад у 2010 році. Фактично за поновлення представницького мандата змагався кожен дев'ятий кандидат.

2) З усіх депутатів попередньої каденції найвищий рівень поновлення мандатів у колишніх представників «Партії Регіонів». Колишні регіонали у тій чи іншій мірі присутні у абсолютній більшості списків політичних партій, які здобули представництво у районних радах. Результати аналізу демонструють, що на другому місці за кількістю экс-регіоналів після «Опозиційного Блоку» є БПП «Солідарність». Відсутність широкої громадської дискусії щодо цього питання перед місцевими виборами і, власне, результати виборів значною мірою нівелюють люстраційну риторичку, якою активно послуговується ряд провладних партій.

3) Залучення значного числа представників політичних партій, лояльних до минулого режиму – Партії Регіонів, «Сильної України», Комуністичної партії України – створює декілька прихованих ризиків. В першу чергу для тих політичних партій, які надали таким депутатам «політичний притулок». Актуалізується питання лояльності таких політичних неофітів і їхньої готовності інтегруватись у нові політичні партії і проекти. Це може призвести до внутріпартійних конфліктів і напруги всередині партій.

4) Результати обрання голів районних рад демонструють, що більше половини новообраних голів обирались до райрад попереднього скликання. 90 сьогоднішніх голів районних рад п'ять років тому перемагали як представники Партії Регіонів. Серед голів райрад із досвідом представництва у радах попереднього скликання найбільше колишніх регіоналів. Загальна їх кількість – 92 з 230. На другому місці – представники «Батьківщини» із 41 головою районної ради, які перемагали на виборах 2010 року. Від Народної Партії та «Нашої України» – 24 і 18 відповідно.

5) За результатами виборів депутатів і обрання голів районних рад можна говорити про появу декількох політичних сил без представництва на центральному рівні, однак, досить суттєвою присутністю на місцевому рівні. Така присутність може бути використана ними для подальшого нарощування політичного впливу [3].



Про специфіку ж актуального стану регіональних структур політичних партій може слугувати результати експертного опитування депутатів обласних рад, яке було проведення після проведення місцевих виборів. Його організатором виступив фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», який впродовж 17 грудня 2015 року – 25 січня 2016 року на замовлення Комітету виборців України за фінансової підтримки Фонду Конрада Аденауера забезпечував його організацію та інтерпретацію. Метою опитування було з'ясувати думки депутатів щодо

основних факторів партійного будівництва: мотивації вибору партії, членства, фінансів і партійної дисципліни. Усього було опитано 240 депутатів обласних рад і міської ради Києва. Найактуальнішими результатами для нашої теми були такі дослідницькі акценти: 1) українська партійна система наразі слабо розвинена на регіональному рівні: взаємодія між депутатами і партійцями слабка, а матеріальна база здебільшого формується з невідомих джерел. Результати опитування показують, що залученість депутатів до партійного життя насправді доволі низька. По-перше, значна частина обласних обранців взагалі не є партійцями, однак навіть ті депутати, які є членами партій, в більшості випадків перебувають в ній впродовж незначного періоду часу. По-друге, знаковим є те, що велика частина депутатів навіть не знають про те, чи випускає обласний осередок партії, від якої вони балотувались, газети, а також чи є у них інтернет-сайт і акаунти в соціальних мережах. На таку відстороненість від партійного життя вказує й те, що більшість; 2) самопрезентація депутатів, або ж те, як вони хочуть себе презентувати відносно корелює з тим, які завдання перед політичними партіями ставить суспільство. Однак в цьому контексті можна говорити лише про те, що депутати хочуть показати виборцям, а не те що реально демонструють, і що справді існує; 3) Більшість депутатів мають попередній досвід, однак у різних сферах – органи влади, бізнес, неурядові організації. Досвід перебування на керівних посадах в бізнес-сегменті є дещо вищим ніж в інших секторах; 4) Рівень партійної дисципліни помітно відрізняється серед українських партій. Це може обумовлюватись строкатістю чи моногенністю кадрового складу. Опитування засвідчило чіткий поділ на депутатів, які дотримуються партійної дисципліни і які її не дотримуються. 41% готові проголосувати всупереч рішенню партії за принципове для себе рішення, у той час як 40% – ні. Як бачимо, єдиної думки про необхідність чи непотрібність партійної дисципліни немає. З одного боку, партійна дисципліна є нормальною практикою, яка передбачає, що у своїх лавах партія збирає одностайних, готових відстоювати принципові для партії питання. З іншого боку, існують ситуації, в яких партійні лідери можуть зловживати таким правом. Українські політичні партії поки не мають чітко вираженого світоглядного компоненту, тож в їхніх рядах є люди різних переконань та ідеологій. В таких випадках збереження партійної дисципліни може перетворитись у вождизм [5].

Згідно з результатами вище вказаного опитування, можемо бачити, що наразі українські політичні партії ще не мають чітко визначеної стратегії роботи з власними партійцями, а багато депутатів не знають, чи дотримуватись лінії партії або ж власних переконань. Тим не менш, окремі політичні сили, наприклад ВО «Свобода», роблять ставку на дотримання жорсткої партійної дисципліни. Цей результат є відмінним, наприклад, від стану справ в БПП «Солідарність», де депутати менш схильні дотримуватись партійної лінії [5].

Аналізуючи поточний момент становлення партійної системи України, на нашу думку, закладається і не нівелюється один важливий деструктивний чинник аспекту розбудови горизонтальної партійної демократії і комунікації.

Його умовну політико-інституційна назву можна подати як відсутність або мінімізація прямої інтерактивної комунікації та комунікацій з подальшими соціалізуючими діями. В теоретико-практичному аспекті, здійснюватись він має серед регіональних осередків з місцевим населенням і між собою і з метою розвитку горизонтального внутріпартійного солідаризму та мобілізації партійного та громадського активу регіону(-ів). На разі, він не відбувається серед класичних причинних факторів: патерналістська пострадянська політична культура українського виборця, номенклатурна складова української бюрократії, адаптація політичного волі та динаміки реакції регіональних партійних еліт до поведінки центрального партійного осередку, також не популярної теми серед діючих та колишніх політиків – маргіналізація політичного, в тому числі і партійного поля в Україні.

На думку українського дослідника М.Павлюка, маргіналізація була притаманна всім типам держав протягом людської цивілізації, треба відзначити, що вона з особливою силою актуалізується в перехідні етапи суспільного розвитку [4]. Водночас, російський соціолог І. Попова підкреслює, що маргінальність є станом груп і індивідів у таких умовах, які під впливом зовнішніх факторів, пов'язаних із соціально-економічними і соціокультурними перетвореннями в суспільстві, змушують людей змінювати свій соціальний стан і призводять до історичних змін чи втрат попереднього статусу, а також соціальних зв'язків, соціального середовища, системи цінностей [7, с. 79]. З приводу політичного типу маргіналізації, на думку укр.політолога В.Карпа, для країн пострадянського простору, що перебувають у стані переходу від одного суспільно-політичного ладу до іншого, виникає загроза надмірного розширення прошарку політичних маргіналів, що призводить до гальмування процесу державотворення та заважає засвоєнню демократичних цінностей з подальшим їх відображенням у політичному режимі країн [1, с. 403].

З політологічної точки зору, причинами політичної маргінальності серед українських політичних та партійних регіональних еліт були: по-перше, багатосуб'єктність політичної системи - велика кількість партій, суспільно-політичних рухів, неполітичних об'єднань, політичних еліт і регіональних лідерів роблять неможливими контроль і координацію їхньої діяльності з боку держави і суспільства, у результаті чого бурхливо розвивається політична регіоналізація і дезорганізація. При цьому ріст числа політичних суб'єктів стимулюється не різноманіттям соціальних інтересів, а прагненням одержати доступ до владних ресурсів. Це незмінно спричинює різні трансформації в них, а саме: політичну слабкість, орієнтацію на специфічні інтереси аж до заперечення інтересів інших соціальних груп, виникнення гібридних форм політичних структур: по-друге, конфліктність усередині політичного класу, що виникає через перманентну зміну правлячих верхівок, кожна з яких приходить з «новими правилами» гри, що веде до конфлікту як між суспільством і політичною елітою, так і всередині самої еліти. Усе це, за думкою вітчизняного науковця В. Карпа, призводить до того, що функціонування політичних інститутів стає неефективним через бездіяльність, нездатність вживати

швидких і своєчасних заходів для подолання кризи; невміння чи небажання займатися політичною соціалізацією населення, інтеграцією індивіда в політичну систему, пристосуванням груп і індивідів до політичного середовища і його вимог, підтримкою індивіда при ототожненні себе з політичною системою і владою; а також через відсторонення населення від участі в процесі формування політичної відповідальності та культури [1, с. 405-406].

Погодитись варто із тезою секретаря Національної інвестиційної ради Б.Ложкіним, що українській політичній системі потрібно пройти ще великий шлях. На його думку, «наші партії залишаються, за великим рахунком, лідерськими проектами без виразної ідеології, з серйозним багажем зобов'язань перед своїми спонсорами. Закон про державне фінансування партій, ухвалений восени 2015 року, здатен послабити вплив олігархічних грошей на політичну систему. Але змусити партії керуватися у своїх словах і ділах не бажанням догодити одразу всім виборцям, а внутрішньо несуперечливими принципами, з наскоку не вдасться. Тут доведеться запастися терпінням - новим політикам належить ще багато чого навчитися, перш ніж досягти зрілості» [2, с. 75].

Виходячи з вище акцентованого, варто зробити наступний висновок. З політико-організаційної точки зору, політичним партіям в Україні та їх регіональним осередкам належить пройти тернистий шлях від політичної маргінесу до ефективних представницьких політичних інститутів, що базуються на дієвих внутрішньопартійних горизонтальних зв'язках.

Список використаних джерел

1. Карпо В. Прояви політичної маргінальності на пострадянському просторі [Текст] / В. Карпо, А.Круглашов // Політологічні та соціологічні студії: Збірник наукових праць. - VIII. – Ч.: Букрек; В.: ЄГУ, 2010. – С. 402-411.

2. Ложкін Б. Четверта республіка: Чому Європі потрібна Україна, а Україні – Європа [Текст] / Б. Ложкін. – Х.: Фоліо, 2016. – 252 с.

3. Нові «старі» обличчя місцевих рад: зрада чи перемога? [Електронний ресурс] / Режим доступу до ресурсу: <http://cifragroup.org/?p=1807>

4. Павлюк Н. Особливості дослідження маргінальності в сучасному суспільстві [Електронний ресурс] / Н. Павлюк. – Режим доступу до ресурсу: http://www.rusnauka.com/SND/Psihologia/13_pavljuknv.rtf.htm

5. Результати опитування щодо реального стану регіональних структур політичних партій [Електронний ресурс] / Режим доступу до ресурсу <http://cvu.org.ua/>

6. Рудич Ф. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку [Текст] / Ф. Рудич, Р. Балабан, М.Михадьченко [та ін]. – К.: Парламентське видавництво, 2005. - 582 с.

7. Попова И. Маргинальность. Социологический анализ [Текст] / И. Попова. – М., 1996. – 79 с.

Степанюк Ігор Леонідович, аспірант,

Київський національний університет будівництва і архітектури

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Актуальність дослідження реформування житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ) пояснюється тим, що, по-перше, воно є галуззю сфери послуг і найважливішою частиною територіальної інфраструктури, що визначає умови життєдіяльності людини, перш за все комфортності житла, його інженерне впорядкування, якість і надійність послуг транспорту, зв'язку, побутових та інших послуг, від яких залежить стан здоров'я, якість життя і соціальний клімат в населених пунктах. Підприємства системи житлово-комунального господарства є складовою матеріально-побутової сфери соціальної інфраструктури і забезпечують процес реалізації суспільних і особистих потреб населення шляхом надання житлово-комунальних послуг. Згідно із законом України «Про житлово-комунальні послуги» від 24.06.2004 р. № 1875-IV [1], ці послуги є результатом господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилых приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил. Це один з найважливіших та найбільш проблемних секторів економіки. Ринкові перетворення торкнулися багатьох аспектів функціонування ЖКГ, але не стали фактором зростання якості житлово-комунального обслуговування населення та поліпшення умов проживання. Сьогоднішній стан ЖКГ характеризується високим ступенем зносу основних засобів ЖКГ в більшості регіонів України, скрутною фінансовою ситуацією на більшості підприємствах, існуючою практикою невиконання зобов'язань як з боку населення, так і з боку бюджетів різних рівнів, а також постачальників послуг, переважанням адміністративних, а не ринкових, методів управління.

По-друге, ЖКГ є об'єктом, зокрема, політологічного аналізу. У цій сфері діють різні соціальні групи, які намагаються реалізувати свої інтереси через політичну сферу. Відтак ЖКГ є об'єктом національної, зокрема державної, політики, що передбачає формулювання цілей розвитку цього сектору, визначення механізмів реалізації цих цілей, механізмів узгодження груп інтересів тощо. В контексті даної статті важливий той факт, що політика у сфері ЖКГ є важливою складовою регіональної політики, яка орієнтована на стимулювання регіонального розвитку, створення комфортних умов проживання людини, узгодження загальнонаціональних та місцевих інтересів. До сучасних проблем реалізації політики у ЖКГ слід віднести, зокрема, непослідовність і хаотичність дій органів влади, запозиченість рецептів розвитку, громіздкість та неефективність управлінських структур тощо. Зокрема, у органах місцевого самоврядування сконцентровано дуже багато функцій – вони є й власниками, й керівниками, самі собі встановлюють тарифи та самі себе контролюють. Така концентрація неприпустима, насамперед, у

сфері тарифної політики, контролю за фінансовими ресурсами, за якістю послуг [2, с. 313].

Для проведення реформи ЖКГ необхідно проводити увесь спектр дій переважно органів державної влади, серед них: чіткий розподіл функцій між адміністраціями та місцевими радами; ліквідація пільг і перехід до адресних дотацій; ухвалення Житлового кодексу; створення організацій власників житла, передача їм у власність будинків, земельних наділів, на яких вони розташовані, а також повноважень щодо їх обслуговування та утримання; демонополізація ЖКГ та приватизація всіх об'єктів, створення конкурентного середовища в галузі; посилення контролю над кількістю та якістю послуг; спрощення вимог до надання житлових субсидій. Подолання цих та інших, не менш важливих проблем ЖКГ можливе лише на основі формування дієвого законодавчого підґрунтя.

Система нормативно-правових актів в житлово-комунальній сфері ґрунтується на положеннях Конституції України, що конкретизуються в нормах житлового, цивільного та інших галузей законодавства. Найважливішими для регулювання відносин у сфері надання житлово-комунальних послуг є Житловий від 30.06.1983 р. [3] та Цивільний кодекси України від 16.01.2003 р. № 435-IV [4].

Житловий кодекс є визначальним в системі законодавчих актів, якими регулюються житлові відносини, зокрема, пов'язані з житловими приміщеннями та їх використанням, з житловими правами громадян. В даному законодавчому акті визначається структура житлового права.

Але нинішній Житловий кодекс України було прийнято ще у 1983 році. Його ідеологія базується на відносинах, в яких наймодавцем виступає держава. Істотним його недоліком є те, що в ньому не відображено сучасне співвідношення приватного (інвестиційного) та державного (комунального) житлового фонду за обсягом законодавчого регулювання. Основна частина норм регулює відносини, що складаються в державному житловому фонді, а регулювання порядку користування жилими приміщеннями в будинках приватного (інвестиційного) житлового фонду носить фрагментарний характер. Відтак Кодекс не встановлює механізму реалізації статті 47 Конституції України, від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [5], відповідно до якої держава формує умови, за яких громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду, а громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається безоплатно або за доступну для них плату.

З проблемами реформування ЖКГ Україна зіштовхнулась вже на початку 1990-тих років. Основним завданням першого етапу реформ було створення нової системи власності, зокрема й у сфері ЖКГ. Тому не дивно, що одним з перших законів, які регулювали цю сферу, став Закон «Про приватизацію державного житлового фонду», який було прийнято 19.06.1992 р. [6]. Він визначив правові засади приватизації житла, що знаходиться в державній власності, його подальшого використання та утримання. Закон регламентував поняття та об'єкти приватизації, способи та порядок її проведення і оформлення

права власності, порядок розрахунків при приватизації квартири і використання коштів, одержаних від приватизації, права наймачів, які не виявили бажання приватизувати займане ними житло, питання соціального захисту населення, а також засади утримання приватизованого житла.

Станом на другу половину 1990-тих років основна задача першого етапу реформ – формування приватної власності на житло – була в цілому виконана. Проте постало питання про шляхи подальшого розвитку ЖКГ, тобто про інституційні реформи у цій сфері.

Перші спроби концептуалізації житлової політики припадають на середину 1990-тих років. У червні 1995 року Верховна Рада України схвалила Концепцію державної житлової політики, постанова Верховної Ради України від 30.06.1995 р. N 254/95-ВР [7], яка визначила основні напрямки реалізації конституційного права громадян на житло. Зміна соціально-економічних умов життєдіяльності населення сприяли опрацюванню й прийняттю низки законів, що регулюють відносини у будівництві та експлуатації житла, водозабезпеченні, тепло- та енергопостачанні тощо.

Ідеологія реформ передбачала й розвиток місцевого самоврядування, яке, зокрема, мало нести відповідальність за стан розвитку ЖКГ. Інститут місцевого самоврядування був закріплений у Конституції 1996 р., а у 1997 р. – в законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [8]. Це створило передумови для формалізації компетенції місцевого самоврядування у сфері ЖКГ. Наприкінці 1999 року були затверджені Указ Президента України «Про прискорення реформування житлово-комунального господарства» від 19.10.1999 р. N 1351/99 [9] та постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження програми проведення житлово-комунальної реформи на 1999 – 2001 роки» від 29.01.1999 р. N 113 [10], результатом якої стало передавання підприємств ЖКГ з державної власності у комунальну.

Поняття житлового фонду не обмежується приватизованими квартирами, а включає також спільне господарство мешканців (прибудинкові території, інженерні комунікації, сходи тощо), яке належить на праві спільної сумісної власності. Інституціоналізація останньої складала один з аспектів інституційних реформ у сфері ЖКГ. Тому наступним законом у цій сфері можна виділити ухвалений у 2001 р. Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» від 29.11.2001 р. N 2866-III [11]. Він заклав новий етап в розвитку ЖКГ, оскільки давав змогу відійти від старої системи управління ЖКГ, а саме управління багатоквартирним будинком – найбільш ефективним управителем, а саме співвласниками багатоквартирного будинку.

Становлення інституту приватної власності на квартирний фонд, інституту співвласників багатоквартирних будинків, а також інституту місцевого самоврядування, з одного боку, змусило регламентувати відносини щодо надання житлово-комунальних послуг, з іншого – дало змогу перейти до стратегування розвитку ЖКГ. У 2004 р. Верховна Рада України ухвалює закон України «Про житлово-комунальні послуги» та Загальнодержавну програму

реформування та розвитку ЖКГ на 2004-2010 роки. У цьому законі вперше були визначені засади регулювання відносин з приводу надання житлово-комунальних послуг. Закон можна визначити як рамковий у сфері житлово-комунальних господарства. Потреба у прийнятті закону була викликана необхідністю законодавчого врегулювання відносин, що виникають при виробництві та виконанні (наданні) послуг суб'єктами підприємницької діяльності будь-якої форми власності, а також споживання послуг як фізичними особами (населенням), так і юридичними особами будь-якого профілю, форми власності, розміру.

Ще один закон України «Про благоустрій населених пунктів» 06.09.2005 р. № 2807-IV [12]. Закон спрямований на визначення правових та організаційних засад діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб у сфері благоустрою населених пунктів України, розроблення механізмів забезпечення формування повноцінного життєвого середовища та забезпечення єдиної політики у цій сфері.

Також у другій половині 2000-тих років влада підійшла до питання про кодифікацію законодавства у сфері ЖКГ, прийняття нового Житлового кодексу, який би відобразив ті реформи, які відбулись у цій сфері. Зокрема, у 2009 р. на розгляд Верховної Ради було подано три проект Житлового кодексу, зокрема, один – авторства Кабінету Міністрів України. 6 листопада 2009 р. один з проектів Кодексу було прийнято за основу. Але надалі проект Житлового кодексу так й не було прийнято як закон. З одного боку, це було пов'язане з якістю самого проекту, зокрема, він не усував усіх проблем у сфері охорони та захисту житлових прав громадян, оскільки переважна більшість його статей спрямована на регулювання відносин, які вже на той час регулювалися Цивільним кодексом та низкою законів України, а з іншого – загостренням політичних відносин у зв'язку з наближенням президентських виборів.

Після Євромайдану та Революції Гідності настає черговий етап законодавчого регулювання реформи ЖКГ, що було пов'язане з інтенсифікацією громадянського суспільства в революційних умовах, кризовим станом економіки та обмеженням ресурсів держави, відповідною необхідністю стимулювання самоорганізації суспільства в інтересах реформування ЖКГ, появою нових, потенційно більш ефективних технологій управління ЖКГ у вигляді управляючих компаній (управителів житла). Крім того, новий етап реформування ЖКГ був пов'язаний з активізацією політики енергоефективності, зокрема й в умовах війни з основним постачальником енергоресурсів – Росією.

Центральним пунктом нового етапу законодавчої регламентації стало прийняття закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» від 14.05.2015 р. № 417-VIII [13]. в якому було передбачено, що до 01.07.2016 р. всі співвласники багатоквартирних будинків мали визначитись з формою управління будинком – або ОСББ, або управляюча

компанія. Що внесло новий формат в управління багатоквартирним будинком, тобто співвласники багатоквартирного будинку самостійно управляють будинком або наймають компанію, яка управляє та обслуговує їхній будинок. Що є досить прогресивним, оскільки відходить від системи комунальних жеків, які нав'язувались співвласникам багатоквартирних будинків органами місцевої влади та контролювались ними, що показало на практиці малоефективність. Також плюсом даної системи є те, що тариф (ціна) на підставі якого надавались житлово-комунальні послуги, який затверджувався органами місцевого самоврядування, не потрібно затверджувати в органах місцевого самоврядування, а співвласники самостійно можуть визначити тариф (ціну) даних послуг для ОСББ або управляючої компанії. Також вибрати які саме послуги має надавати ОСББ або управляюча компанія, контролювати їх якість, а відповідно в подальшому оплачувати ці послуги.

Однак у зв'язку з відсутністю підзаконних нормативно-правових актів та неготовністю населення щодо самостійного управління багатоквартирним будинком, так й до відповідальності за все спільне майно, а саме: до додаткових витрат, окрім щомісячного платежу, до оплати ремонту ліфтів, горищ, місць загального користування дану реформу перенесли на 1.07.2017 року.

Таким чином, можна стверджувати, що вдосконалення нормативно-правової бази є важливим складником проведення ефективних реформ у сфері ЖКГ, очікуваним результатом яких є, зокрема, поліпшення відносин у даній сфері та забезпечення сталого функціонування ЖКГ загалом.

Варто наголосити на доцільності вивчення та необхідності адаптивного використання досвіду європейських країн у даному напрямку, що здійснить позитивний вплив на подальший розвиток відносин у сфері ЖКГ.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24.06.2004 р. № 1875-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
2. Качала Т.М. Проблеми реформування ЖКГ: регіональний аспект [Електронний ресурс] / Т.М. Качала // Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. – Серія: Економічні науки. – 2009. – № 22, ч. 2. – С. 313–317. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/znpchdtu/2009_24/articles/63_kachala.pdf.
3. Житловий кодекс Української РСР від 30.06.1983 р. № 5464-X, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
4. Цивільний кодекси України від 16.01.2003 р. № 435-IV, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
5. Конституція України, закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
6. Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19.06.1992 р. № 2482-XII, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

7. Концепцію державної житлової політики, постанова Верховної Ради України від 30.06.1995 р. N 254/95-ВР, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

8. Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

9. Указ Президента України «Про прискорення реформування житлово-комунального господарства» від 19.10.1999 р. N 1351/99, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження програми проведення житлово-комунальної реформи на 1999 – 2001 роки» від 29.01.1999 р. N 113, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

11. Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» 29.11.2001 р. N 2866-III, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

12. Закон України «Про благоустрій населених пунктів» 06.09.2005 р. N 2807-IV, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

13. Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» від 14.05.2015 р. № 417-VIII, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

НЕПІДКОНТРОЛЬНІ ТЕРИТОРІЇ У РЕГІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ

*Кресіна Ірина Олексіївна, доктор політичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії правових наук України,
завідувач відділу правових проблем політології*

Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

ПОЛІТИКА РЕІНТЕГРАЦІЇ ТА ЇЇ РОЛЬ У ДЕРЖАВНІЙ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ

Нині виникла нагальна необхідність напрацювання комплексної політики реінтеграції тимчасово окупованих територій у межах етнонаціональної політики України. Відновлення політико-правових, соціально-економічних контактів з окупованими територіями має спиратися на дорожню карту моделі реінтеграції, що вказує на актуальність досліджуваної проблематики. Питання реінтеграції окупованих територій Донбасу і Криму – це питання відновлення територіальної цілісності держави.

Зокрема, нагальним є напрацювання рекомендацій та законодавчих ініціатив щодо удосконалення законодавчої бази реінтеграційної політики як складової державної етнонаціональної політики України. Попри те, що анексія та окупація територій Криму та частини Донецької і Луганської областей відбулася понад 2 роки тому, Україна досі не напрацювала цілісної концепції повернення окупованих територій, не сформувала моделі політики їх реінтеграції, яка вимагає розробки комплексу заходів, орієнтованих на повернення цих регіонів до єдиної політико-правової, соціально-економічної системи країни.

Слушність цих міркувань підтверджує позиція екс-глави Луганської обласної військово-цивільної адміністрації, заступника міністра з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб Г. Туки, який у травні 2016 року заявив, що реінтеграцію Донбасу необхідно починати негайно. "За оцінками міжнародних експертів (які займаються подібними конфліктами), якщо протягом п'яти років не починається процес реінтеграції, то фактично у подальшому вже про реінтеграцію мови бути не може. Виходячи з того, що у нас вже практично два роки з цих п'яти років пішло, можна зробити висновок, що ми зараз десь ще не зовсім у дедлайні, але вже десь його видно", - зазначив Г. Тука (1). Він вважає, що Україна не має права гаяти час: враховуючи етнополітичні наслідки такої вичікувальної позиції, вкрай важливо вже починати процес реінтеграції Донбасу та Криму.

Міжнародні експерти з постконфліктного врегулювання та відбудови наводять у своїх працях переконливі аргументи на користь пришвидшення реінтеграції – ще до остаточного врегулювання етнополітичного конфлікту, внаслідок якого було втрачено території. Зокрема, О. Натой, вивчаючи постконфліктну ситуацію в Придністров'ї (невизнаній Придністровській Молдавській Республіці, яка на початку 90-х років утворилася внаслідок дезінтеграції Молдови), вказує на критичну важливість чинника часу для

успішної реінтеграції регіону, що відколовся внаслідок етнополітичного конфлікту за участю Росії, в Молдову (2). Чим більше проходить часу після дезінтеграції або сепаратизації територій незалежної держави під зовнішнім тиском і за прямої участі іншої держави, тим примарнішими є перспективи возз'єднання і тим більше зусиль і ресурсів доведеться застосувати для реалізації цього процесу. Аж до відновлення воєнних дій та силового сценарію повернення контролю над окупованим регіоном.

Дослідниця стверджує, що за понад 20 років перебування в умовах замороженого конфлікту сформувалося ціле покоління жителів Придністров'я з двома основними самоідентифікаціями – регіональною (Придністров'я) і державною, пов'язаною з Російською Федерацією. Це покоління не бачить переваг у реінтеграції Придністров'я з Молдовою, адже соціалізувалося в умовах невизначеного статусу державного утворення і зазнавало тривалого пропагандистського впливу Російської Федерації. О. Натой покладає сподівання на нечисельну, але молоду, активну частину населення Придністров'я, які вважають себе громадянами Молдови, адже саме їх громадянська позиція у перспективі може виявитися вирішальною для врегулювання замороженого Придністровського конфлікту та возз'єднання самопроголошеної республіки з Молдовою. Наразі ж найагресивніший сегмент населення Придністров'я відкидає будь-які форми інтеграції з Республікою Молдова, а саме він становить більшу частину населення невизнаної республіки. Враховуючи 25 років втраченого для реінтеграції часу, Молдові наразі складно візуалізувати перспективи та переконати населення невизнаного утворення у необхідності повернення до складу держави.

Щоб уникнути помилок сусідньої держави, яка в 90-х і 00-х роках навіть за міжнародної підтримки не змогла в силу безлічі обставин врегулювати Придністровський конфлікт та повернути втрачені внаслідок дезінтеграції території, наразі напрацювання політико-правових інструментів, покликаних полегшити та уможливити реінтеграцію окупованих територій Донбасу і Криму до складу України, є одним з найважливіших завдань порядку денного етнонаціональної політики України. Враховуючи, що наразі спостерігаються спорадичні, несистемні спроби, кроки з боку влади реінтегрувати тимчасово окуповані території, напрацювання цілісної стратегічної моделі етнонаціональної політики для реінтеграції Донбасу і Криму стане комплексною відповіддю на виклики поточної етнополітичної ситуації в Україні.

Переконані, що наразі українське суспільство потребує консолідації навколо певної позитивно забарвленої національної ідеї і нею повинна стати реінтеграція України – об'єднання та повернення територій, відновлення територіальної цілісності, консолідація поліетнічної української нації. 2016 рік залишив Україну з низкою серйозних викликів – як нових, так і реактуалізованих старих. Гібридна війна триває, Україна з 2014 року є учасником масштабного збройного конфлікту, що призвів до втрати частини територій держави. Це стосується як внутрішнього становища, так і

зовнішньополітичної ситуації, яка зараз набрала загрозливих для реінтеграції України форм. Зовнішня етнополітична ситуація погіршується тим, що останні події в Європі, США і на Близькому Сході відштовхують проблему дезінтеграції в Україні навіть не на другий, а на третій план міжнародного порядку денного.

Європейський Союз зазнає неабияких випробувань на міцність: Brexit, наплив біженців та постійні теракти в Європі, ініціативи про зняття санкцій з Російської Федерації, які знаходять підтримку в парламентах та місцевих органах різних країн, невдалий переворот в Туреччині. Ці події у світі поступово деактуалізують питання деескалації конфлікту, реінтеграції України на світовій арені, трансформуючи їх у внутрішній виклик. Р. Бортнік зазначає, що на тлі протистояння міжнародного співтовариства з ІДІЛ, боротьби з тероризмом, цінами на сировину, міграційної кризи в Євросоюзі, український етнополітичний конфлікт поступово відходить на другорядні позиції в світовій політичній та інформаційній проблематиці (3).

Реінтеграція перетворюється на завдання переважно внутрішньої політики, а саме – державної етнонаціональної політики України. Як перед владою України, так і перед українським суспільством наразі стоїть вибір – починати реінтегрувати Україну, працювати над возз'єднанням територій, які Україна втратила в ході гібридної війни та тиску Росії, вже зараз чи відтермінувати цю проблему на невизначений термін. Ця дилема має стратегічний, визначальний для державотворення зміст.

Українські експерти вказують на безліч проблем, які гальмують напрацювання політико-правових засад та реалізацію процесу реінтеграції України. Серед них і втома громадянського суспільства, його розчарування в можливості впливати на ситуацію, і затяжна гібридна війна, яка економічно, фінансово і морально виснажує Україну. Зокрема, О. Солонько зауважує, що якщо до осені 2013 року суспільство перебувало в стані політичної атрофії (низька активність, млява рефлексія на заклики парламентської опозиції), то «після початку революційно-військового марафону для України, активність суспільства зростає в геометричній прогресії» (4). Однак переведення етнополітичного конфлікту в фазу замороженого призвело до того, що громадянське суспільство в Україні перегоріло, втомилось.

Втім, міжнародні експерти не згодні з українськими щодо зменшення участі громадянського суспільства у відновленні територіальної цілісності України. У щорічному дослідженні розвитку демократії у країнах перехідного періоду Nations in Transit-2016, яке проводить міжнародна організація Freedom House, зазначається, що громадянське суспільство на даний момент залишається найсильнішим рушієм демократичної трансформації України. Freedom House стверджує, що, організовуючи незалежні інформаційні кампанії та беручи участь у нових інституціях, інституціоналізації громадянських ініціатив, потужне громадянське суспільство України відіграє вирішальну роль у стимулюванні реформ, спрямованих на побудову функціональної демократії і верховенства закону (5). Експерти Freedom House відзначають, що українське

громадянське суспільство стає більш компетентним, гетерогенним за своїм складом і переймається вирішенням дедалі ширшого кола питань.

Реінтеграція, участь у розв'язанні етнополітичного конфлікту на Сході та Півдні України, налагодження діалогу між конфліктуючими сторонами також є сферами зацікавлення та впливу для громадянського суспільства. Експерти нагадують, що саме в Одесі, Києві та Харкові ініціативні групи громадянського суспільства організували діалоги – спроби примирити активістів про- і антиМайдану. До реінтеграційних пошуків громадянського суспільства належить також ініціатива Ukrainian Peacebuilding School – комплексний проект з примирення сторін етнополітичного конфлікту, налагодження діалогу, що працює над розбудовою інституційного потенціалу громадянського суспільства в окремих частинах Донбасу за участі експертів та активістів.

Однак, напрацьовуючи модель реінтеграції України, обов'язково слід враховувати реалії та закономірності розвитку етнополітичної ситуації. Зокрема, той факт, що етнополітичний конфлікт на Сході України не завершився і може існувати тривалий час в "замороженій" фазі перебігу, що суттєво ускладнює реалізацію реінтеграційної політики на окупованих територіях. З іншого боку, існують значні ризики того, що відсутність у тривалій перспективі ефективного процесу політичної реінтеграції практично неминуче призведе до відновлення бойових дій. Адже в етнополітичному конфлікті конфронтуючі групи поляризують свою позицію, використовуючи конфліктогенний потенціал етнічності. Такий конфлікт може набувати особливої гостроти й масштабів завдяки великому емоційному потенціалу етнічної самосвідомості, можливості швидкої консолідації всіх соціальних груп певної етнічної спільноти за етнічною ознакою.

Не останню роль у виникненні етнополітичного конфлікту відіграє також підтримка ззовні, яка стала вирішальною у випадку етнополітичного конфлікту в Україні. Чим сильніші геополітичні позиції етнічної батьківщини меншини, яка ініціює конфлікт, тим важче буде його врегулювати: тим більше сторін (держав, міжнародних посередників) доведеться залучати до його врегулювання і тим більше часу цей процес потребуватиме. А отже, ускладнюватиме реінтеграцію держави, від якої відкололася територія внаслідок конфлікту.

Росія, за втручання і участі якої український етнополітичний конфлікт набув масштабів міжнародного належить до наймогутніших держав, яка володіє однією з найсильніших армій світу (друге місце у рейтингу після США). Тоді як українська армія за світовим індексом військової потужності (Global Firepower Index) перебуває на 30-й сходинці (6). Періодична демонстрація військової могутності Російською Федерацією біля кордонів України суттєво ускладнює врегулювання конфлікту. Нагадаємо, що Придністровський конфлікт за участю Російської Федерації пострадянські держави, яких він безпосередньо стосувався, та міжнародна спільнота не можуть врегулювати вже протягом 25 років. Насамперед тому, що Росія не зацікавлена в мирному врегулюванні та щорічно надає Придністров'ю

фінансову та військову підтримку. Аналогічну позицію сусідня країна обіймає щодо етнополітичного конфлікту в Україні, в якому неофіційно бере безпосередню участь, надаючи військову, ресурсну, інформаційну, фінансову допомогу невизнаним утворенням ДНР та ЛНР. Завершення збройної фази та переведення етнополітичного конфлікту в постконфліктну стадію дозволить застосувати більший арсенал реінтеграційних заходів, які повинні на той час бути напрацьовані в межах етнонаціональної політики України.

Отже, наразі актуальним є пошук політико-правових механізмів моделі етнонаціональної політики для реінтеграції Донбасу і Криму на основі зарубіжного досвіду держав, що пройшли етнополітичну дезінтеграцію. Зокрема це стосується виявлення, аналізу та адаптації найбільш дієвих інструментів гармонізації етнонаціональних процесів з метою полегшення та уможливлення процесу інтеграції тимчасово окупованих територій та етноспільнот, що їх населяють, до загальнодержавного простору України. Вивчення етнополітичної ситуації на тимчасово окупованих територіях та зарубіжного досвіду допоможе напрацювати дієву модель етнонаціональної політики для реінтеграції Донбасу і Криму, що дозволить Україні в перспективі повернути їх, відновивши територіальну цілісність.

Список використаних джерел та літератури

1. Пора розпочинати реінтеграцію Донбасу – Тука // Інтерфакс-Україна. URL: <http://ua.interfax.com.ua/news/general/344994.html> (дата звернення: 29.07.2016).
2. Nantoi O. Nested Identities: from History Books to the Emergence of a Post-Conflict Generation in Moldova // *Managing Intractable Conflicts: Lessons from Moldova and Cyprus*. Istanbul: Global Political Trends Center, 2013. P. 17.
3. Бортник Р. Реинтеграция Донбасса: международный опыт и модели для Украины // *Восстановление Донбасса*. URL: <http://longread.restoring-donbass.com/reintegratsiya-donbassa> (дата звернення: 12.08.2016).
4. Солонько О. Втома металу // *Українська правда*. URL: <http://www.pravda.com.ua/columns/2016/07/29/7116226/> (дата звернення: 11.08.2016).
5. Nations in Transit-2016: Ukraine // Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/ukraine> (дата звернення: 05.08.2016).
6. Countries Ranked by Military Strength (2016) / Global Firepower Index. URL: <http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>(дата звернення: 20.08.2016).

Онiщенко Ирина Григорiвна, доктор полiтичних наук, професор
**МОДЕЛI РЕАЛIЗАЦIЇ ПОЛIТИКИ
НАЦIОНАЛЬНОГО ПРИМИРЕННЯ**

Загострення iсторичної, рiгiональної, ментальної, соцiальної та полiтичної конфронтацiї в Україні загрожує загальнонацiональним iнтересам держави. Вiдтак пошук оптимальних шляхiв подолання цiєї загрози є першочерговим завданням як полiтикiв, так i науковцiв суспiльствознавцiв.

У вiтчизнянному науковому товариствi триває пошук шляхiв подолання кризового стану. Аналiз наукових розвiдок засвiдчує багатовимiрнiсть iснуючих конфлiктiв i складнiсть проблеми нацiонального примирення. Певнi аспекти полiтики нацiонального примирення знайшли своє висвiтлення в роботах Г. Волкової, А. Давидсона, А. Дементьєвої, В. Заболотного, Ю. Рубана, Ю. Шаповала, А. Шапиро, Н. Щербини та iн.

Не пiдлягає сумнiву, що суспiльний консенсус - це не просто мирне спiвiснування, це стiйка рiвновага рiзних систем цiнностей. Проблема єдностi виникає тодi, коли певна суспiльна група не може реалiзувати свої iнтереси в межах iснуючої держави i на це необхідно зважати. Ряд українських дослiдникiв стверджує, що проблема вiдсутностi консенсусу має вигляд появи на полiтичному полi активної, чисельної i забезпеченої ресурсами групи акторiв, якi не хочуть вести гру в рамках iснуючих правил. Iсторiя свiдчить, що у ХХ та на початку ХХI столiття небагатьом європейським країнам вдалося уникнути громадянських конфлiктiв, спричинених появою таких груп. [1]

Нацiональне примирення — проблема полiтична i її розв'язання знаходиться у площинi вiдновлення сподiвань на реалiзацiю iнтересiв у єдиній полiтичній спiльностi, у спiльній для всiх громадян держави. Нацiональне примирення зазвичай iнтерпретують як комплексний соцiально-полiтичний та полiтико-психологiчний процес з метою припинення внутрiшнього нацiонального, внутрiшньодержавного або рiгiонального конфлiкту, умиротворення певної територiї, припинення бойових дiй та вiйськових операцiй ворогуючих сил, встановлення нацiонального миру та злагоди. Нацiональне примирення включає широкий комплекс рiзностороннiх соцiально-полiтичних заходiв. ООН у 1988 р. на офiцiйному рiвнi визнала полiтику нацiонального примирення базовою моделлю врегулювання внутрiшньонацiональних та рiгiональних конфлiктiв. Папа Римський Франциск наголошував, що спiвiснування народiв буде не культура зiткнення, не культура конфлiкту, а саме нацiональне примирення, котре i є єдиним шляхом до миру у будь-якій країні.

Нацiональне примирення можна розглянути пiд декiлькама кутами зору, виокремивши стратегiчний, реалiстичний та практичний його аспекти. У стратегiчному аспектi маємо на увазi неконфронтацiйне полiтичне мислення. У реалiстичному — продуктивну можливiсть проведення соцiально-економiчних реформ. У практичному — спробу консолiдацiї зусиль ворогуючих сторiн на подолання конфлiкту. Що стосується iдеологiчної складової нацiонального

примирення, то її основою зазвичай може стати апеляція до загальнолюдських цінностей миру та життя людини, до патріотичних цінностей збереження єдності країни та до загальнодемократичних цінностей. Найбільш дієвим способом узгодження інтересів і мирного розв'язання суперечок є демократія. У глибоко розділених суспільствах прийнятні моделі консоціативної та інтегральної демократії. Остання передбачає не сегментування суспільства, а співучасть у владі представників ворогуючих сторін. Консоціативна демократія є найбільш прийнятною формою демократії для мультикультурних суспільств, які розділені за етнічними, регіональними, релігійними та мовними ознаками.

Національне порозуміння, як довготривалий стан та основа розвитку спільності, базується на адекватній саме для цієї спільності, зрозумілій і такій, що влаштовує всіх її членів політиці. Це передбачає постійний пошук та досягнення компромісів для збалансованого розвитку суспільства і держави. Така політика передбачає, що стратегічні, а подекуди й тактичні інтереси, всіх груп населення задовольняються. При цьому застосовуються певні механізми переговорного характеру, що забезпечують мирне урегулювання виникаючих конфліктів та протиріч демократичним шляхом.

Дія політики національної злагоди заснована на певних правилах політичної гри. Конкретні форми реалізації політики національного примирення можуть бути різними. Проте вони мають носити характер не “швидкої акції” миттєвого регулювання, а довгострокової тенденції формування прийнятної для всіх соціально-психологічного клімату, масової суспільної свідомості. Головна мета примирення, його спрямованість — побудова спільного майбутнього за допомогою відновлених та нових каналів взаємозв'язку, пошук можливих точок дотику ворогуючих сторін.

Примирення як об'єднання суспільства навколо образу майбутньої України може відбутися шляхом відновлення цілісного політичного поля країни. Українська проблема примирення — це не лише проблема подолання вкрай негативних політичних, економічних і соціальних наслідків кризи 2013–2015 років, це й протидія російській агресії. Безпрецедентні виклики стабільності України – анексія Криму, фактичний етнополітичний конфлікт на сході країни, прояви сепаратизму та втрата контролю над частиною території – потребують нових підходів у проведенні політики національного примирення.

Розглянемо відомі в історії прецеденти політики національного примирення. Дієві моделі реалізації політики національного примирення були застосовані на практиці в ХХ столітті в Іспанії, Польщі, Тунісі, Хорватії.

Протистояння в Іспанії, яка була розколота на два ворожі табори у 30-х – 50-х роках минулого століття, завершилося після смерті Франко в 1975 році консолідацією іспанської демократії. Політичні гравці застосували цілий ряд політичних компромісів. Укладені між урядом, опозицією, політичними партіями та профспілками “Пакти Монклоа”, фактично заклали політико-правовий фундамент національної злагоди в Іспанії. Ці документи стосувалися вироблення підходів щодо подолання економічної кризи шляхом прийняття стабілізаційних заходів та певних дій щодо переходу до демократії. В країні

амністували засуджених з політичних мотивів. Було започатковано адміністративно-територіальну реформу, якою передбачалося надання широкої автономії регіонам – Країні Басків та Каталонії. Необхідно зазначити, що тоді важливу роль відіграв король Хуан Карлос I – гарант Конституції, стабільності й держави. Це був приклад конкретної форми переходу від гострої конфронтації до пошуку консенсусу. Однією із моделей пошуку консенсусу став “круглий стіл” 1977 року, під час якого представники різних політичних сил дебатували про подолання політичної та економічної кризи [3, с. 40].

Проведення “круглих столів”, до яких залучаються різні сторони політичного процесу, є досить популярна в світі модель реалізації політики національного примирення. В Польщі, яка в 1989 році опинилася у складній внутрішньополітичній ситуації, проведення консультацій між комуністами ПОРП та опозицію у формі “круглого столу” допомогло відповісти на ряд викликів. Реальним результатом став перехід до модерних форм соціально-економічного і політичного устрою.

В Хорватії у 1991 р. перебіг подій був дуже схожий на українські реалії останніх двох років. Країна-сусід – Сербія – штучно створила картину порушення прав своєї національної меншини, організувала і підтримувала рух проти офіційної влади і державного устрою. В результаті розгорнувся військовий конфлікт із залученням діючої сербської армії для підтримки сепаратистського руху. У Хорватії загинули тисячі людей, а економіка країни зазнала втрат на 30 мільярдів доларів.

Досвід реінтеграції хорватських територій, проведення політики національного примирення цікавий для України. У Хорватії було застосовано два сценарію. Одна частина країни – так звана Республіка Сербська Країна – незважаючи на усі переговори, була повернута завдяки військовим діям у 1995 році. А інша – так звана республіка Східна Славонія, теж утворена на території Хорватії – була реінтегрована у 1998 році завдяки успішній місії ООН - “Тимчасової адміністрації ООН для Східної Славонії” (UNTAES). З її допомогою, як стверджує євродепутат від Хорватії Андрій Пленкович, Хорватії вдалося знайти оптимальну модель реінтеграції цілого регіону. Ця модель включала гарантії прав сербської меншини, пакет соціальних законів, подібний до того, який ухвалила Верховна Рада України, тобто амністію, примирення і надання особливого статусу цим територіям [2].

Уряд Хорватії через застосування різноманітних програм намагається і сьогодні створити сприятливі умови для повернення тих представників сербської меншини, які свого часу виїхали з країни. Хорватських сербів всіляко заохочують брати участь у громадсько-політичній діяльності, представляти свої інтереси у місцевих органах влади. Процес постконфліктного примирення у Хорватії був тривалим. В країні була застосована модель, яку свого часу ООН використала у Південній Африці. Створена тоді Комісія правди та примирення стала своєрідним органом по подоланню розбіжностей у суспільстві що до складного історичного минулого країни. Започаткований загальнонаціональний діалог допоміг сторонам визнати свої помилки. Реалізація цієї моделі потребує

багато часу, вміння і бажання прощати. Сторони конфлікту у Хорватії зуміли докласти великих зусиль для продовження життя в одній державі.

Серед моделей реалізації політики національного примирення можна навести укладення у 1989 році Національного пакту заради примирення і злагоди у Тунісі, який був підтриманий всіма верствами населення країни. У документі було розроблено основні напрями розвитку туніського суспільства після відсторонення від влади президента Х. Бугріба.

Отже, вивчення моделей реалізації політики національного примирення та історичного досвіду інших країн може допомогти Україні виявити певні закономірності, що їх можливо застосувати (з відповідним корегуванням, звичайно) в сьогоднішній українській ситуації.

Проведення політики національного примирення має спиратися на певні правила. По-перше необхідно створити умови, які сприятимуть прийняттю протилежними сторонами правил, які забезпечують функціонування системи. По-друге, треба весь час слідкувати за перебігом імпульсів, що здатні зруйнувати, або послабити функціонування політичної системи.

Виробити відповідні правила можна лише за допомогою регулятора соціальних відносин —права. Політика національної злагоди іноді потребує навіть зміни схеми розвитку суспільства, політичних структур, або й створення нового законодавства.

Список використаних джерел

1. Рубан Ю. Примирення як досвід європейської політики [Електронний ресурс]/ Ю. Рубан. – Режим доступу :

<http://uamoderna.com>.

2. Пленкович А. Шлях до примирення з Донбасом буде дуже довгим [Електронний ресурс] / А. Пленкович. – Режим доступу :

<http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/3421119-yevrodeputat-shliakh-doprutyrennia-z-donbasom-bude-duzhe-dovhym>.

3. Щербина Н. Ф. Національна злагода та примирення: теорія та історичний досвід / Н. Ф. Щербина, Ю. Б. Махінла // Молодий вчений. – 2015. – № 4 (19). – С. 38–41.

*Пилипенко Олександр Євгенійович, доктор історичних наук, професор,
Національний університет харчових технологій (Київ)*

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В УМОВАХ ВІЙСЬКОВО- ПОЛІТИЧНОГО КОНФЛІКТУ НА СХОДІ УКРАЇНИ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ

Регіональну політику уряд України проводить у надзвичайно складних умовах військово-політичного конфлікту у східних областях держави. Даний вид політики на сучасному етапі розвитку країни покликаний подолати нерівномірність економічного розвитку її різних територій. Така нерівномірність є об'єктивним явищем. Протягом 1990тих років і на початку

XXI ст. диспропорції розвитку регіонів в межах нашої держави значно посилювалися. Наукові дискусії щодо суті та змісту регіональної політики досі тривають. Більшість дослідників акцентують увагу на необхідності виявлення та розвитку потенціалу окремих регіонів, наслідком чого має стати підвищення рівня добробуту людей, які проживають на їх території. Прихильники цієї концепції вважають, що слід сприяти мобільності людського капіталу та підприємницькій діяльності. Тому що бездумне виділення інвестицій для розвитку освіти чи інфраструктури сприяють розвитку окремих економічно потужних регіонів, а це в підсумку й посилює міжрегіональні диспропорції. Саме регіони–лідери є локомотивами загальнонаціонального зростання, а непродумана регіональна політика, котра прагне перерозподілити кошти для допомоги бідним територіям, може призвести до зниження темпів економічного розвитку країни в цілому. Окрім економічних чинників, слід брати до уваги також політичні й етнічні. Виїзд за межі території проживання частини українців може призвести до втрати етнічної ідентичності та культурної самобутності населення.

Оскільки Українська держава прагне стати повноправним членом Європейського Союзу, варто вивчити досвід цієї організації. В основу регіональної політики Євросоюзу покладено принцип зменшення диспропорцій між окремими його регіонами для досягнення економічного, соціального й територіального розвитку. Основні тематичні проекти Євросоюзу на 2014–2020 роки визначено такі: інновації і дослідження, розвиток цифрових технологій, підтримка малих і середніх підприємств, перехід до низьковуглецевої економіки, розвиток біотехнологій та енергозберігаючих технологій, пошук нових джерел енергії.

Питання регіональної політики в Україні регулюються низкою нормативно–правових актів, найважливішими серед яких є закони України: «Про засади державної регіональної політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Генеральну схему планування території України», «Про державні цільові програми», «Про транскордонне співробітництво», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» тощо. Певні сподівання на упорядкування та удосконалення законодавчої бази у цій сфері державного будівництва пов'язувалися із Законом України «Про засади державної регіональної політики», який виявився малоефективним і реально не зміг сприяти децентралізації в країні.

Безперечним здобутком стало затвердження урядом України «Державної стратегії регіонального розвитку», яка фактично закріпила механізм взаємодії між органами центральної влади та органами місцевого самоврядування щодо політики регіонального розвитку. Тобто формально думка органів місцевого самоврядування враховується, а реальні правові механізми впливу на зміст основного державного документа у сфері регіональної політики відсутні. Централізація виявляється й у бажанні держави контролювати процес

самоорганізації на місцевому рівні шляхом вироблення типового положення про агенції регіонального розвитку.

Дослідник О. Стойко у своїй статті аналізує чинне законодавство України з питань регіональної політики та вказує на його недоліки в контексті реформування повноважень органів місцевого самоврядування та децентралізаційної реформи в державі. Автор констатує недемократичність прийняття Державної стратегії регіонального розвитку, бажання держави контролювати процес самоорганізації регіонів, що є проявом централізації, недосконалість інструментів оцінювання результатів здійснення регіональної політики тощо. Мінусом є те, що відбулось фактичне усунення органів місцевого самоврядування від розроблення державної політики у сфері регіонального розвитку. Участь представників регіонів у вищих органах державної влади в умовах унітаризму неможлива не тільки через відсутність таких механізмів, а й через невизначеність суб'єкта: хто саме має представляти інтереси регіонів. Якщо йдеться про представників виконавчої влади регіонального рівня, то вони призначаються Президентом України за поданням Кабінету Міністрів, тобто фактично губернатори дублюватимуть інтереси виконавчої влади. Саме через відсутність в обласних радах виконавчих комітетів, роль яких покладена на держадміністрації, вони не мають реальних важелів впливу на регіональну політику й значною мірою залежать від голів держадміністрацій.

Значним прорахунком нового закону є відхід від положень Концепції державної регіональної політики, яка вказувала на тісний зв'язок цієї політики з упорядкуванням адміністративно-територіального устрою. Адже диспропорція в соціально-економічному розвитку регіонів пов'язана також зі значними відмінностями між ними за площею та кількістю населення. Одним з важливих принципів державної регіональної політики є поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів. Тож Закон України «Про засади державної регіональної політики» не позбавлений недоліків і не заклав основ для розвитку регіонів та удосконалення взаємодії між органами публічної влади.

Важливим є питання щодо відновлення тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей. Хто саме буде відбудовувати зруйновану економіку цих регіонів? Після Другої світової війни Донбас відбудовували усі республіки Радянського Союзу. Зараз Україна залишилася сам на сам зі своїми проблемами. Цілком зрозуміло, що Київ не зможе проводити уніфіковану політику щодо всіх областей, а розроблення окремого підходу до тимчасово окупованих територій із намаганням реалізувати щодо них мету регіональної політики не має підтримки з боку населення інших адміністративних одиниць.

Ще одним слабким місцем державної регіональної політики в Україні є недосконалість інструментів оцінювання результатів її здійснення, що перешкоджає не лише визначенню ступеня ефективності витрачених коштів, а й відповідності програм поставленим цілям. Під час розроблення проекту використання коштів зі структурних фондів на політику згуртування 2014–

2020 рр. Єврокомісія акцентувала на важливості удосконалення процедур моніторингу використання коштів та оцінювання ефективності програм, розробивши набір індикаторів. Наразі в Україні досі не проаналізована на найвищому рівні ефективність укладання угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та відповідними обласними радами, передбачених Законом України «Про стимулювання регіонального розвитку». Так, аналіз дослідників показує, що укладені угоди між Кабінетом Міністрів України та окремими областями були виконані лише на 10 %, проте аналіз причин недофінансування та ефективності використання державних коштів досі відсутній. Така саме ситуація характерна для більшості угод, які, втім, все ж укладатимуть згідно з новим законом.

Зважаючи на анексію Криму, втрату територіальної цілісності, неререформованість системи місцевого самоврядування, повільні темпи децентралізаційної реформи, регіональна політика найближчими роками не стане пріоритетом діяльності уряду, хоча її ігнорування впродовж останніх десятиліть і призвело до нинішньої політичної та економічної криз. У всіх країнах, які є територіями, які мають різні можливості для розвитку або які мають значні соціоментальні відмінності від решти територій держави.

– Завдання держави, забезпечити своїх громадян рівними можливостями та гарантованим рівнем публічних послуг та зберегти єдність державного простору при регіональних відмінностях.

– Зменшення дисбалансів у економічному розвитку територій, створення умов для міжрегіональної солідарності та взаєморозуміння є умовою єдності державного простору та стійкості держави.

– Координація політики розвитку секторів економіки у територіях є запорукою вирішення регіональних проблем, а не їх посилення.

Основними “воєнними” викликами в процесі реалізації регіональної політики на сьогодні є:

– відсутність довгострокової стратегії розвитку регіонів країни;
– політичні розбіжності у сфері формування єдиного українського простору;

– історично високий ступінь централізації та сильна вертикаль влади, слабкі горизонтальні зв’язки між регіонами;

– недостатньо розроблена система вітчизняного законодавства у сфері державної регіональної політики, збереження єдності держави та вирівнювання регіонального розвитку;

– внутрішня масова міграція населення – новий виклик для регіонів;
– відсутність системи прозорого та справедливого фінансування проектів розвитку регіонів;

– слабкість державних інститутів та організацій.

Наслідками військової агресії Російської Федерації проти України та підтримки сепаратистських настроїв на Сході України стали:

- загибель 10 тисяч людей та руйнування економіки Донбасу, втрата зв'язків із економічними суб'єктами інших регіонів, погіршення економічної ситуації в цих регіонах;

- переселення 2 млн. людей із Донбасу у інші регіони, що створює додатковий тиск на ринок робочої сили, соціальну інфраструктуру, місцеві бюджети, породжує проблеми взаємовідносин між людьми;

- колосальні витрати на війну з державного бюджету і зменшення можливостей фінансування регіонального розвитку;

- ослаблення державної влади на місцях та зростання сепаратистських настроїв серед регіональних еліт, що призводить до дезінтеграції країни.

Проблеми Донбасу сьогодні уже не є проблемами регіонального розвитку України у вузькому розумінні цього слова. Це глобальна проблема для України, від вирішення якої залежить перспектива усієї України. Два роки війни на Донбасі суттєво вплинули на переоцінку цінностей багатьох українців, зокрема відбулось руйнування стереотипів, що були сформовані у попередній період щодо регіону Донбасу. Зростає незадоволення основної маси населення результатами та темпами здійснюваних соціально-економічних реформ. Вилучення частини Донецької і Луганської областей із загальнодержавного господарського комплексу негативно позначилось на сукупному ВВП України і боляче вдарило по економіці держави, але не призвело до руйнації всієї економіки, не зруйнувало споживчий ринок.

Проголошена після Революції гідності 2013–2014 рр. новим урядом політика децентралізації дала місцевим громадам та регіонам більше прав і можливість забезпечити своєму населенню належний розвиток та благополуччя.

Децентралізація водночас несе ризики у інституційній спроможності місцевої управлінської еліти забезпечити розвиток і не увійти у самообмеженість.

Орієнтація на децентралізацію влади та партнерство між різними її рівнями і гілками, а також партнерство із приватним і неурядовим секторами.

Поєднання економічного розвитку та рівня конкурентоспроможності регіонів, добробуту населення від збалансованого просторового розвитку країни.

Про ефективність здійснення реформ в Україні ще рано говорити. Зроблені лише перші кроки. Сформована правова база для реалізації державної регіональної політики згідно європейських стандартів. Започатковано бюджетну децентралізацію, яка повністю змінила підходи до можливостей органів місцевого самоврядування впливати на благополуччя громад і надала право розпоряджатися власними бюджетами. Відбулась зміна парадигми у регіональній політиці: балансування економічного розвитку через тимчасову компенсацію розривів розвитку між регіонами. Докладено зусиль до виявлення і реалізації прихованого та не врахованого потенціалу розвитку регіону. Розпочато перерозподіл ресурсів від більш розвинутих до менш розвинених регіонів. Розбудова регіону шляхом залучення усіх регіональних суб'єктів розвитку та використання ключових активів регіону.

Політичні виклики для успішного завершення реформи Державної регіональної політики сьогодні є наступними:

- продовження політичної боротьби між різними політичними групами та кланами, яка поляризує українське суспільство в регіональному вимірі;
- спроба нівелювати роль Державної стратегії регіонального розвитку при формуванні державного бюджету України;
- розмивання ролі регіональної стратегії розвитку на формування та фінансування регіональних програм та проектів розвитку;
- слабка інституційна спроможність регіонів щодо підготовки документів стратегічного характеру та проектів регіонального розвитку;
- спроба в рамках децентралізації передати на регіональний рівень повноважень щодо підтримки за державний кошт проектів регіонального розвитку.

Таким чином, війна на Сході України не дає можливості сподіватись на швидкі зміни у сфері державної регіональної політики. Проте сьогодні інституційно більш чітко визначено відповідальних в уряді за здійснення цієї політики. Започатковано реальну децентралізацію влади разом із змінами бюджетного забезпечення громад та регіонів, що дає змогу сподіватись на більш ефективне залучення різних суб'єктів державного будівництва до регіонального розвитку. Розбудова Збройних Сил і патріотичне піднесення в Україні зводить нанівець усі зусилля Російської Федерації у руйнуванні територіальної цілісності держави. Використання історичного досвіду країн Європейського Союзу дозволить підвищити ефективність державної регіональної політики в Україні.

Список використаних джерел

1. Стойко О. Державна регіональна політика України в умовах змін / О. Стойко // Віче. Журнал Верховної Ради України. – 2015. – № 14.
2. Урядова програма « Державна стратегія регіонального розвитку України до 2020 року» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rtv.gov.ua/sitenev/data/upload/files/1/proj.doc.
3. Перегуда Є. В. Виконавча влада України :. Політико-правові аспекти модернізації : Монографія / Є. В. Перегуда. – К. : Логос, 2013. – 408 с.
4. Пилипенко О. Трансформація державного та муніципального управління в умовах військово-політичного конфлікту на Сході України / О. Пилипенко // М-ли Міжнар. наук конференції «Трансформація державного та муніципального управління в Україні». – К. : АМУ, 2015. – С. 81–82
5. Пилипенко О. Децентралізація влади як засіб забезпечення ефективності публічного управління в Україні / О. Пилипенко // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Розвиток креативного публічного управління» (8 квітня 2016 р.). – К. : АМУ, 2016. – С. 380–381.

*Семко Вадим Леонідович, кандидат політичних наук, доцент,
Київський національний університет будівництва і архітектури*

**ЯКІСНІ ОЗНАКИ НЕКОНТРОЛЬОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ
ТА КРИТЕРІЇ ЇХ ОЦІНКИ**

Наприкінці ХХ ст. стало очевидним, що поряд з масивом нових держав, що виникли внаслідок розпаду СРСР та соціалістичного табору, у географічному просторі з'явився принципово новий тип політико-територіальних утворень: території, що формально знаходяться у складі певної держави, але мають власні органи управління, влади або ж контролюються лідерами збройних формувань кримінальних угруповань, польовими командирами, вождями місцевих етнічних спільнот. Інтерес до подібних політико-територіальних утворень зумовлений тим фактом, що вони виступають опорними пунктами терористичних угруповань і відіграють роль фактору дестабілізації для цілих регіонів.

На міждержавному рівні проблема цих утворень, полягає у питання нормалізації їх статусу через повернення у правове поле держав, на території яких вони розташовані, та боротьби з кримінально-терористичними формуваннями, які, зазвичай виступають як основною причиною, так і головним фактором їх існування. Також, слід зазначити, що подібні неконтрольовані території є предметом різноманітних спекуляцій з боку повідних акторів міжнародних відносин, які маніпулюючи цією проблемою прагнуть реалізувати власні політичні інтереси, у тому числі на рівні ООН. Для позначення подібних територій у вітчизняних джерелах поряд з найбільш поширеним визначенням «неконтрольовані території» використовується терміни «сірі зони» та території «транзитної державності». У зарубіжній літературі найбільш поширеним є термін «некерована територія» (ungoverned territories, areas, spaces, zones) [3, с. 31].

Сутність явища неконтрольованих територій визначається розбіжністю між офіційною та фактичною юрисдикцією над певною територією у низці країн. Проте, ступень, фактори та механізми виникнення таких територій та збереження стану їх не підконтрольності у кожному випадку своєрідні. Це вимагає визначення критеріїв «непідконтрольності» таких територій, їх аналізу та оцінки.

Державна територія в широкому сенсі – територія, що належить певній державі і чітко відокремлена державним кордоном від територій інших держав. До її складу входять: суша (материкова частина держави та острови); територіальні води (прибережна смуга моря певної ширини); надра у межах технічної досяжності й повітряний простір [1, с. 148]. Територія держави підпорядкована виключній і повній владі держави, якій вона належить. Виключне панування держави над власною територією називається територіальним верховенством, яке складає органічну частину державного суверенітету [4, с. 463]. На тлі «академічної» ясності критеріїв визначення території держави, визначення, а тим більш класифікація неконтрольованих

територій є доволі складним завданням. Російські автори на чолі з М. Ільїним поділяють неконтрольовані території на самопроголошені держави, невизнані держави, квазідержави і держави де-факто. Останні, на їх думку, мають найбільші шанси стати повноцінними суверенними державами [2, с. 35–38]. А. Себенцов і В. Колосов поділяють неконтрольовані території на декілька груп [3, с. 38–42].

Бездержавні території. Частина з них (т. зв. «чорні діри») утворилися внаслідок кримінальної і терористичної діяльності, анархії («війна всіх проти всіх») і слабкості центрального уряду. Друга частина є конгломератом контрольованих окремими угрупованнями (кланами, племенами) районів без чітких кордонів і єдиного центру – **території децентралізованого контролю**. Вони сформувались головним чином у країнах з нетривалим досвідом державності та малим ступенем проникнення держави в суспільство. Бездержавним територіям притаманна значна мінливість та нестійкість кордонів, низькій рівень і мозаїчність зон контролю, хоча деякі види контролю, особливо силовий, можуть бути добре вираженими. Бездержавні території часто не мають мети юридичного оформлення фактичного виходу території зі складу держави, оскільки це не сприяє досягненню локальних цілей їх лідерів (контролю над ресурсами), заважає незаконними операціям (торгівлі наркотиками, зброєю, людьми) або ж суперечить їх ідеології, у випадку, як що вона передбачає зміну державного ладу та захоплення влади в усій державі.

Територія транзитної державності охоплює ті частини неконтрольованих територій, які утворилися при спробі сепаратистського відокремлення частини території держави, або захоплення влади в усій державі. У цьому випадку нова влада ставить своєю метою формування державних органів влади, створення нової суверенної держави, її визнання світовим співтовариством або входження до складу іншої держави.

Повстанська (самопроголошена) держава – простір, який проголошено повстанцями територією, або частиною території майбутньої держави, над котрими здійснюється силовий контроль. При цьому повстанці нездатні виконувати основні політичні функції держави.

Квазідержава – територія, над якою здійснюється силовий контроль і де повстанська влада виконує частину функцій держави. Після певної стабілізації і закріплення свої позицій повстанські рухи прагнуть набути легітимності серед місцевого населення і починають налагодження мирного життя. Як що повстанці ставлять за мету захоплення влади в усій державі, територія їх квазідержави виконує роль «наочної агітації» для решти держави.

Держава де-факто – територія, над якою новою владою встановлено повний контроль. Вона виконує у повному обсязі функції створення та розподілу благ, але суверенітет такої території не визнаний більшістю держав. Уряд держави де-факто, як правило, має широку підтримку серед населення і достатньо міцний економічний фундамент. Держава де-факто володіє стабільною територією і може існувати протягом достатньо тривалого часу. Велику роль у життєздатності держави де-факто відіграє зовнішньополітичний

заступник та гарант безпеки. Він, як правило забезпечує і економічну підтримку (пряма фінансова допомога, інвестиції в економіку, сприяння у експортно-імпортних операціях, гарантованому попиті на продукцію тощо).

Проте наукові класифікації зазвичай формулюють певні «ідеальні» типи досліджуваного об'єкту. Як свідчить практика, переважна більшість об'єктів дослідження являє собою перехідні форми, які поєднують якісні характеристики різних класифікованих типів. Неконтрольовані території не лише не є виключенням, а й підкреслюють це правило. Принциповий підхід дослідження кожного конкретного випадку неконтрольованих територій повинен базуватися на аналізі співвідношення якісних характеристик різних типів неконтрольованих територій.

Список використаних джерел

1. Державна територія // Енциклопедичний словник з державного управління. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
2. Ильин М. В. Формирование новых государств : внешние и внутренние факторы консолидации / М. В. Ильин, Е. Ю. Мелешкина, А. Ю. Мельвиль // Полис. – 2010. – № 3. – С. 26–39.
3. Себенцов А. Б. Феномен неконтролируемых территорий в современном мире / А. Б. Себенцов, В. А. Колосов // Полис. – 2012. – № 2. – С. 31–46.
4. Территория государственная // Дипломатический словарь. В 3-х т. – М. : Политиздат. – Т. 3. – 719 с.

*Явір Віра Анатоліївна, кандидат політичних наук,
Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*
**РЕІНТЕГРАЦІЯ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ
ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ**

Без вивчення теоретико-методологічних засад політики реінтеграції, без розуміння суті явища, змістовного наповнення цього політико-правового феномену, без визначення місця (позиціонування) політики реінтеграції у державній етнонаціональній політиці України, неможливе напрацювання ефективної моделі реінтеграції окупованих частин Донецької та Луганської областей, а також Автономної Республіки Крим до складу України. Проблема практично не досліджена українською наукою.

Для початку звернемося до визначення реінтеграції. Політичні словники визначають реінтеграцію як 1) відновлення єдиного цілого; 2) повторне об'єднання того, що раніше розколося, розпалося, дезінтегрувалося; 3) включення, залучення до певної спільноти. Адже латинський префікс «ге» вказує на повторну, відновлювальну дію + «integratio», що означає відновлення цілісності, возз'єднання (1).

Західні визначення реінтеграції як явища стосуються переважно адаптації окремих індивідів, що опинилися в певних соціальних, соціально-політичних,

соціально-економічних умовах, які ускладнюють або унеможливають їх участь у суспільному житті як повноцінних членів. Реінтеграція покликана усунути ці перешкоди, забезпечивши цих осіб механізмами, способами, моделями взаємодії та участі в суспільстві. Так, визначення суспільної реінтеграції означає процес переходу від стану, в якому людина не була повноцінно функціонуючим членом суспільства до стану, за якого індивід самостійно контролює та регулює своє життя та участь у суспільних процесах (2).

А. Фонсека розглядає явище реінтеграції як невід'ємний елемент зворотної міграції, оскільки реалізація політики реінтеграції дозволяє захистити тих, хто повертається назад на батьківщину шляхом надання допомоги, створення політико-правових інструментів повернення колишніх мігрантів в суспільство країни їх походження. Саме реінтеграція заохочує мігрантів до зворотної міграції і надає стійкості цьому етнополітичному процесу, - наголошує дослідниця (3). Адже мігранти на довгі роки випали з суспільства, політичного, соціально-економічного середовища батьківщини, тому потребують особливих механізмів підтримки та реінтеграції.

Попри те, що таке розуміння реінтеграції, на перший погляд, має небагато спільного з етнополітичною реінтеграцією України, з політикою реінтеграції, яка повинна, починаючи з 2014 року стати невід'ємною складовою етнонаціональної політики, в будь-якому випадку – це одна з проєкцій досліджуваного явища. І свого часу вона буде затребувана в Україні не лише у контексті полегшення зворотної міграції. Адже мешканці тимчасово окупованих територій теж повертатимуться у українське суспільство, в українське етнокультурне, політичне, соціально-економічне, інформаційне середовище. Цей процес вимагає застосування особливих підходів в етнополітиці. Наразі окуповані території (Автономна Республіка Крим, ЛНР, ДНР) і їх населення є ізольованими від України вже понад два роки і тому потребують цілої низки політико-правових механізмів інтеграції, адаптації до українських реалій в межах політики реінтеграції.

Вивчення як українського, так і зарубіжного доробку також продемонструвало, що термін реінтеграція в соціології та політології також часто вживається у значенні «адаптації» та «консолідації». Так, соціолог Ю.Володіна у своїх працях вивчає проблему соціальної реінтеграції (адаптації) в процесі деінституціоналізації (4). В. Черноус досліджує перешкоди та шляхи подолання реінтеграції пострадянської Росії, маючи на увазі більш тісну інтеграцію регіонів федеративної республіки (5). У праці розглядаються причини пострадянської кризи російської культурно-цивілізаційної спільноти і її наслідки для модернізації Росії і міжнаціональних відносин, особливо на Кавказі. Проблеми формування російської ідентичності в поліетнічних регіонах аналізуються в контексті глобалізаційних процесів; обґрунтовується необхідність регульованої реінтеграції та подолання ксенофобської міфології, витoki якої йдуть в 90-ті роки ХХ ст. Підкреслюється роль наукового співтовариства (історична і потенційна) в реінтеграційних процесах на Півдні Росії. Тобто В. Черноус розглядає реінтеграцію як невід'ємну та необхідну

складову етнонаціональної політики з метою поглиблення консолідації російської культурно-цивілізаційної спільноти.

У цьому контексті найближчим поняттям до реінтеграції як консолідації етнокультурної спільноти є поняття етнокультурної консолідації. Для України найбільш актуальною залишається саме етнокультурна консолідація суспільства, яка поєднує в собі елементи національної, етнічної та культурної консолідації. Україна належить до поліетнічних держав зі складною історичною спадщиною та суттєвими регіональними, культурними, мовними, етнічними відмінностями, які не вдалося згладити в межах етнонаціональної політики за роки незалежності та які стали причинами етнополітичного конфлікту та непрямими чинниками дезінтеграції України. Аналіз основних чинників етнокультурного розколу, що гальмують процес об'єднання етнічних складових українського суспільства в політичну націю, засвідчив, що причини деконсолідації та розколу українського суспільства є наслідком дії, з одного боку, об'єктивних культурно-історичних умов, а з іншого – політико-правових: неузгодженості, недостатнього рівня розробки законодавчого забезпечення процесу етнокультурної консолідації (реінтеграції).

Науковці пропонують підвищувати рівень інтеграції, консолідації українського суспільства шляхом популяризації поліетнічності та багатокультурності як цінності/переваги. Всі етноспільноти, що населяють державу, формують політичну націю і повинні бути максимально інтегровані в поліетнічне суспільство – на рівних засадах брати участь у соціальному, громадсько-політичному житті, користуючись при цьому гарантованими законодавством можливостями зі збереження етнокультурної самобутності.

Таким чином терміни інтеграція, реінтеграція та консолідація вживаються як синонімічні, їх змістове та смислове наповнення перетинається. Однак етнокультурна консолідація не вповні враховує реалії етнополітичного конфлікту та політико-правовий, територіальний вимір реінтеграції, потреба в напрацюванні якої наразі постала перед етнонаціональною політикою України.

Отже, на даний момент в Україні є потужний запит на запровадження послідовної, структурованої політики реінтеграції як невід'ємної складової державної етнонаціональної політики, орієнтованої на мирне врегулювання етнополітичного конфлікту, відновлення контролю, територіальної цілісності та возз'єднання всіх територій України, що сепаратизувалися і оформилися у невизнанні квазідержави – Донецьку та Луганську народні республіки або були анексовані Російською Федерацією – Автономна Республіка Крим, етнокультурну консолідацію та формування української політичної нації. Реінтеграція повинна стати консолідаційною ідеєю, що об'єднає поліетнічну українську націю, незалежно від етнічного походження та місця проживання.

Популяризація політичної консолідації еліт навколо спільної мети – врегулювання етнополітичного конфлікту, возз'єднання України, подолання етнокультурного розколу, ідей про непотрібність Україні територій, що відкололися або були анексовані, деконсолідаційних тенденцій шляхом діалогу, формування єдиного етнополітичного простору з урахуванням етнокультурних,

історичних особливостей кожного регіону, акумулювання та поширення спільних цінностей, спільного майбутнього, дасть змогу покласти край застосуванню деконсолідаційних чинників як політичної технології, відмовитися від радикальної, нетерпимої риторики щодо майбутнього Донбасу та Криму.

Відтермінування процесу реінтеграції може призвести до непоправних етнополітичних наслідків. Адже в сучасному світі немає прикладу успішної країни, яка досягла економічного процвітання, міжнародної поваги, участі в престижних наддержавних об'єднаннях – і при цьому має якісь невирішені національно-культурні питання і суперечності або ж не контролює частину своєї території.

Процес деактуалізації проблеми реінтеграції України, винесення її за дужки державної етнонаціональної політики України, наприклад виключно у зовнішньополітичний формат, є штучним результатом політичної пропаганди. Напрацювання політико-правових механізмів реінтеграції України має відбуватися виключно в межах державної етнонаціональної політики України з опертям на міжнародний досвід, але аж ніяк не напрацьовуватися за межами України. Ані в ЄС, ані в США, ані в Росії. Відповідно до Конституції, Україна є суверенною і незалежною державою (ст.1), суверенітет України поширюється на всю її територію, територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою (ст.2), носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст.5). З цього випливає, що питання реінтеграції, особливостей формату процесу відновлення територіальної цілісності – є питанням виключно внутрішньої політики України. Безумовно, Україна може запозичити певні елементи реінтеграції, однак жодна інша держава або наддержавне утворення не може нав'язати українському народу модель, формат та умови реінтеграції. Відповідні неодноразові спроби будуть розглянуті пізніше.

Міжнародна правозахисна організація Freedom House прогнозує, що через зовнішню російську агресію та внутрішню незрілість національних демократичних інститутів Україна і надалі стикатиметься з викликами, пов'язаними зі збереженням її державного суверенітету та територіальної цілісності (6). Втім, експерти прогнозують, що пік кризи вже пройдено і країна матиме більше можливостей для проведення реформ та стимулювання відновлення економіки. Найбільшими викликами для внутрішньої політики держави, на їх думку, залишатимуться етнополітичний конфлікт, високий рівень корупції та слабкість інститутів, покликаних забезпечувати верховенство права.

Відтак, етнонаціональна політика України потребує суттєвого перегляду і доповнення з урахуванням нинішніх реалій етнополітичного конфлікту, його мирного врегулювання, захисту прав етноспільнот на окупованих територіях, необхідності політико-правового забезпечення їх реінтеграції до складу України. Той факт, що реінтеграція є невід'ємною частиною етнонаціональної політики підтверджують дослідження українських етнополітологів. Так, зокрема О. Антонюк на основі вивчення досвіду формування і реалізації етнополітичної парадигми демократичними країнами - США, Канадою, Великобританією, Швейцарією, яка спрямована на створення моделі найбільш

гармонійних етнонаціональних відносин у державі, виокремлює низку ключових напрямів етнонаціональної політики: забезпечення політичного функціонування спільнот (створення умов для політичної самоорганізації та участі у політичному житті суспільства); врахування у політиці інтересів людей, що впливають з етнічної ідентичності; задоволення політичних, соціальних, економічних, культурних потреб різних етнічних груп; регулювання державою, її інститутами та іншими суспільними структурами етнополітичних процесів (7).

Оскільки реінтеграція означає не лише механічне возз'єднання територій, відновлення територіальної цілісності, а й налагодження діалогу, адаптацію, інтеграцію населення окупованих територій в загальнодержавний простір, захист їх прав, етнокультурну та етнополітичну консолідацію, запровадження особливих, спеціально напрацьованих форматів та політико-правових механізмів політики реінтеграції на непідконтрольних територіях, - можна стверджувати, що реінтеграція стосується і присутня у всіх ключових напрямках етнонаціональної політики, виокремлених О.Антонюком.

Відомо, що стихійна, ситуативна консолідація навколо позитивних або негативних подій, ініційована суспільством, не може бути довгостроковою, якщо не інституціоналізується, інкорпорується державою в межах регламентованих законодавством практик. Роль держави в процесі реінтеграції, підтримки цієї етнополітичної ідеї як національної ідеї залишається визначальною, адже саме її прерогативою є формування та інституціоналізація механізмів досягнення балансу інтересів етнокультурно неоднорідних частин поліетнічного суспільства, в тому числі того, що наразі проживає на непідконтрольних Україні територіях.

1. Реинтеграция / Политический словарь // Сборник онлайн словарей. URL: <http://www.onlinedics.ru/slovar/pol/r/reintegratsija.html> (дата звернення: 10.08.2016).
2. Community reintegration // Webster's New World Law Dictionary. URL: <http://www.yourdictionary.com/dictionary-definitions/> (дата звернення: 17.09.2016).
3. Fonseca A. Reintegration. Effective approaches. International Organization for Migration, 2015. P.3.
4. Володина Ю. Социальная реинтеграция детей-сирот в процессе деинституционализации // Человек и образование. 2009. № 1. С.84.
5. Черноус В. Реинтеграция постсоветской России: преграды и пути преодоления // Научная мысль Кавказа. 2013. № 4. С. 9-17.
6. Nations in Transit-2016: Ukraine / Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/ukraine> (дата звернення: 10.09.2016).
7. Антонюк О. Основи етнополітики. Київ: МАУП, 2005. С. 25.

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ТА РОЗВИТОК ОСВІТИ

*Алексєєнко Ірина Вікторівна, доктор політичних наук, професор,
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ*

НАУКОВО-ОСВІТНІ КЛАСТЕРИ В КОНТЕКСТІ ЦІЛЕЙ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Сучасна конкуренція різних освітніх систем – це ключовий елемент глобальної конкуренції, який вимагає постійного оновлення технологій, прискореного освоєння інновацій, швидкої адаптації до вимог глобального світу. Тому одним із механізмів розвитку системи освіти є кластерний підхід на основі взаємодії, партнерства, співпраці, діалогу між зацікавленими суб'єктами: закладами освіти, працедавцями, органами управління, суспільними організаціями. Однією з форм такої співпраці є створення науково - освітніх кластерів в регіонах.

Кластери виникають і розвиваються там, де є база локальних конкурентних переваг, тобто, комплексу ресурсів і факторів, що дозволяють бізнесу і владі регіона випереджати інші регіони в досягненні поставлених цілей.

Дослідження процесів взаємодії різних інститутів в сфері науки, освіти і виробництва показують, що їх інтегрована взаємодія дає мультиплікативний ефект. Так досвід зарубіжних країн, зокрема Китаю, Ізраїлю та Фінляндії, показує, що державне сприяння розвитку невеликих підприємств інноваційного профілю стає значущим чинником економічного зростання.

Під кластерним підходом до розвитку освіти, науки і бізнесу розуміють взаємо і саморозвиток суб'єктів кластеру як організаційної форми об'єднання зусиль зацікавлених сторін з метою підвищення ефективності регіональної системи професійної освіти.

Науково-освітній кластер – це сукупність взаємопов'язаних закладів професійної освіти, об'єднань за галузевим принципом і партнерськими відносинами з підприємствами галузі, а з іншого боку – це система навчання, взаємонавчання і інструментів самонавчання в інноваційному ланцюгу наука – технологія - бізнес, що базується, переважно, на горизонтальних зв'язках.

Зусилля з розвитку кластерів мають відбуватися через досягнення конкурентних переваг і спеціалізацію, а не через копіювання того, що вже існує в інших регіонах. Це вимагає побудову кластерів на специфічних засадах того, чи іншого регіону, з подальшим перетворенням їх в сильні переваги даного регіону.

Вплив науково-освітніх кластерів на ринок праці обумовлює державні заходи з поліпшення існуючої інфраструктури, виробничих умов, що, в свою чергу, дозволяє підвищити зайнятість населення та поліпшити економічну ситуацію. Відкриття і досягнення в сфері науки впливають на економічний розвиток регіону через розвиток техніки, технологій і поліпшення соціальної організації.

При переході до освітніх стандартів третього покоління бізнес-спільнота України активно включається до роботи Міністерства освіти і науки в контексті

формування професійних освітніх стандартів, входить до вчених рад ВНЗ, беручи безпосередню участь в управлінні навчальними закладами, в формуванні регіональних компонентів програм і навчальних планів.

Разом з тим переважна більшість напрямів взаємодії освіти, науки і бізнесу в силу недостатності правових інструментів, регулюються локальними законодавчими актами. У такій ситуації, якщо підприємство обирає для себе довгостроковий проект підготовки висококваліфікованих працівників, необхідно не тільки визначити і сформулювати функції школи, вузу, підприємства, а й визначити сферу юридичної відповідальності кожної із сторін цієї угоди.

Правовою основою в даному випадку слугуватиме договір про співпрацю між замовником (конкретним підприємством або відомством) і виконавцем (системою освітніх установ пропрофесійної й загальної освіти).

Локальна і просторова організація взаємодії освіти, науки і виробництва, безумовно, приведе до підвищення інноваційного потенціалу економічного розвитку регіонів держави, досягненню більш високого рівня їх суспільної організації і культури.

Процеси науково-виробничої інтеграції розвиваються в різних структурно-організаційних формах, таких як технопарки, дослідницькі університети, НВО, інноваційні кластери, консалтингові фірми, ІКС та ін., які здатні вирішувати дослідницькі, освітні та виробничі завдання і забезпечувати роботодавців висококваліфікованими фахівцями.

Створення умов для розвитку інтегрованих науково-освітніх і бізнес-комплексів стане можливим при взаємодії політичних, нормативно-правових, економічних і соціально-культурних чинників. Політичні умови визначаються на державному рівні. При цьому інтеграція освіти, науки та інноваційного бізнесу зіткнулася з деякими проблемами, зокрема, з управлінськими. Тому головне завдання сьогодення - забезпечити реальну інтеграцію в цих секторах, з тим, щоб інноваційні перетворення відбувалися не лише в економіці, а й у суспільстві в цілому.

Процес модернізації вузів, що відбувається сьогодні, передбачає, що вони стануть місцем формування молоді, здатної сприймати інноваційні ідеї і бути, в результаті, рушійною силою інноваційного розвитку регіонів країни.

Зрозуміло, що сьогодні необхідно переходити від підготовки фахівців в сфері масових професій до підготовки фахівців, здатних забезпечити роботу модернізуючих підприємств в регіонах, а також підприємств, які використовують інноваційні технології, націлених на випуск інноваційної продукції.

На сучасному етапі в Україні вирішуються проблеми комплексного формування і розвитку науки і освіти, разом з тим не використовується механізм системного впливу через створення інтегрованих регіональних науково-освітніх комплексів - дослідних (провідних) університетів нового покоління.

Досвід реалізації інтеграційних процесів академічної, вузівської науки і виробництва в Україні свідчить, що розробка конкретної моделі та її організаційно-правове оформлення, вимагають визначення провідної

організації і співвиконавців, від складу яких, залежатиме тип моделі інтеграції, а також комплекс проблем, які підлягатимуть вирішенню: наукових, освітніх, правових, соціальних, екологічних та ін. При цьому важливе значення матиме вибір організаційно - правової форми взаємодії тих структур, які формуються в контексті освітніх реформ і які будуть забезпечувати інноваційний розвиток регіонів України.

Список використаних джерел

1. Данилов-Данильян В. И. Устойчивое развитие (теоретико-методологический анализ) / В. И. Данилов-Данильян // Экономика и математические методы. – 2003. – № 2. – С. 123–135.
2. Лагно В. Т. Державне управління сталим розвитком регіонів: теорія, методологія, практика : монографія / В. Т. Лагно. – Д. : „ВІК”, 2013. – 397 с.
3. Муза Д. Е. Устойчивое развитие на перекрестке глобальных процессов: в поисках оптимальной модели / Д. Е. Муза // Ноосфера і цивілізація. – 2012.- Вип. 1. – С. 118–127.
4. Щепакін К. М. Становление и развитие инновационного кластера / К. М. Щепакін // Экономика и право. – № 5. – 2014. – С. 37–49.

*Мамонтов Ігор Олександрович, кандидат юридичних наук,
Київський національний університет будівництва і архітектури*

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ У СФЕРІ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНИЙ ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІРИ

Європеїзація освіти в Україні, що охопила вітчизняні «вищі» останніми роками, сконцентрована в основному на методичних аспектах викладання. Так, «Болонська система» створила умови часткового або повного вибору студентами навчальних дисциплін, екстраполювала кредитно-рейтингову систему та інші донедавна ноу-хау складові методик викладання у європейських ВНЗ. У той же час необхідно зазначити, що у багатьох європейських країнах система викладання у вищих навчальних закладах має суттєві відмінності. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччині у деяких ВНЗ однакові спеціальності викладаються за різними підходами, як-от юридичні дисципліни в університеті Гумбольдта, що у Берліні, та у мюнхенському Людвіг-Максиміліан університеті. Проте варто зауважити, що спільною і вкрай важливою ознакою комплексності системи викладання юридичних дисциплін у європейських, зокрема німецьких ВНЗ, є глибока спеціалізація майбутніх фахівців, побудована на осягненні фахових юридичних знань за ідеологією: від загального до конкретного. Тобто європейський студент, обираючи найбільш практично корисні дисципліни, формує у своїх професійних навичках ті інструменти, які він буде використовувати на практиці у вузькоспеціалізованій сфері, створюючи таким чином якісну конкуренцію на ринку праці. Саме тому українські студенти, прагнучи засвоїти глибоко

спеціалізовану професійну освіту, дедалі частіше обирають для проходження магістерських студій європейські університети, що стало вже загальнонаціональною проблемою, оскільки конкурентні умови та глобалізаційні процеси стимулюють суттєвий відтік майбутніх професійних кадрів, зменшують кількість студентів-магістрантів в українських ВНЗ. З огляду на це, актуальною науковою та практичною проблемою сучасної юридичної науки вважаємо пошук напрямів поглиблення спеціалізації вищої, зокрема такої конкурентної, як юридичної, освіти.

У сфері сучасної юридичної освіти серед таких класичних галузевих підготовчих напрямів як кримінальне право, цивільне право, господарське право та інших, вважаємо за потрібне акцентувати увагу на потребі формування таких спеціалізованих напрямів як, у першу чергу, будівельне право. Правове регулювання у сфері будівельної діяльності, на наше переконання, є перспективним напрямом підготовки юристів, які набуватимуть професійної компетентності у такій достатньо вузько предметній, але надзвичайно розповсюдженій системі суспільних відносин як будівництво. Комплекс суспільних відносин у сфері будівельної діяльності представлений прогресуючими відтворювальними особливостями взаємодії у суспільстві, який, за аналогією із суспільними відносинами у медичній сфері, ніколи не припинить своє існування і розвиток, оскільки він покликаний забезпечувати баланс суспільних відносин, побудованих на первинних потребах людини: потребах у житлі, безпеці, комфорті тощо.

У зв'язку із цим необхідно зауважити, що в Україні у контексті побудови політичної, енергетичної, економічної та культурно-гуманітарної незалежності посилюються кризові явища, які призвели до загострення означених вище потреб: війна на Донбасі, мільйонні переселення, техногенне перевантаження, руйнування матеріального комплексу цілих регіонів та інші фактори актуалізували перспективи розвитку такої відтворювальної діяльності, як будівельна діяльність. Даний процес зумовлює потребу у підготовці сучасних фахівців у сфері будівельної діяльності, де спеціалізовані фахові юристи стануть тим сегментом, який забезпечить укріплення правопорядку у даній господарсько-виробничій сфері не лише шляхом посилення правоохоронної функції і нагляду за законністю та контролем, а й забезпечення будівельної сфери професійними юристами-господарниками, які будуть спроможні ефективно впливати на будівельний процес та економічні відносини у цій сфері через забезпечення дотримання чинного законодавства.

Отже, у нашому авторському розумінні *юридична освіта у сфері будівельної діяльності* – це система теоретичного і практичного навчання з метою засвоєння принципів, сутності та змісту особливостей правового регулювання у сфері будівельної діяльності, а також набуття умінь і професійних навичок здійснення правозастосовної практики щодо суспільних відносин у сфері будівництва та експлуатації і використання будівельних об'єктів, яка функціонує у вищих навчальних закладах на основі принципів поєднання навчального процесу з науково-практичною діяльністю.

Поняття юридичної освіти у сфері будівельної діяльності побудоване на змістовному розумінні даного процесу із урахуванням систематизації специфіки усього спектру суспільних відносин. Змістом підготовки юристів-будівельників вважаємо осягнення інструментального забезпечення ефективним регулюванням нормами права основних напрямів суспільних відносин у даній сфері.

Юрист у сфері будівельної діяльності у першу чергу повинен засвоїти публічно-правовий і адміністративний зміст правовідносин у цій сфері, оскільки будівельна діяльність виступає тим господарсько-виробничим комплексом відносин, який базується на суворій регламентації не лише технічної складової процесу, а й комплексу відносин «держава – споживач». Встановлені Конституцією України, кодексами, законами та підзаконними актами правила здійснення будівельної діяльності мають чітко дотримуватися усіма суб'єктами даних правовідносин, які виступають споживачами даних умов, їх реципієнтами.

Засвоєння знань у сфері публічно-правового регулювання будівельної діяльності складає підґрунтя для осягнення особливостей приватноправових відносин у даній сфері. Зокрема, мова іде про законодавчі основи комерційної діяльності у сфері будівництва – від підрядних відносин до кредитно-інвестиційної діяльності.

Розуміння юридичної природи комерціалізації будівельної сфери та основ правового регулювання і правозастосовної практики у даному сегменті правовідносин дозволяє перейти до вивчення правового регулювання суто будівельного процесу, котрий є практичним і водночас найбільш важливим блоком професіоналізації юристів, оскільки у цій сфері дотримання законності вимагає найбільш ретельного підходу, бо порушення правових основ регулювання будівельного процесу несе основне кримінологіко-криміналістичне навантаження у девіантній поведінці суб'єктів будівельної діяльності.

Саме проблеми правозастосовної практики у сфері дотримання законності під час будівельного процесу зумовлюють потребу у вивченні наступного сегменту юридичної підготовки спеціалістів – особливостей процесуально-правового супроводження стадій будівництва, законодавчих основ стандартизації і сертифікації даного процесу, будівельно-технологічної нормативістики як будівництва, так і експлуатації об'єктів будівництва тощо.

Очевидність комплексності юридичних знань, умінь і навичок у даному процесі виражається у розумінні причинно-наслідних зв'язків у сфері будівельної діяльності, що знаходить своє відображення у необхідності підготовки юристів у напрямі правозастосовної практики здійснення державного контролю будівництва. Державний контроль, будучи невід'ємною адміністративною функцією держави, побудований на чіткій правовій регламентації у обсязі повноважень органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Дана сфера взаємодії між вказаними об'єктами і суб'єктами реалізації будівельного процесу є найбільш складним

комплексом правового регулювання, котрий потребує ґрунтовного вивчення у розрізі теорії і практики.

Завершенням змістовного комплексу навчального процесу підготовки юристів у сфері будівельної діяльності вважаємо за потрібне засвоєння студентами знань у напрямку правових основ і практичних аспектів забезпечення відповідальності за порушення законодавства у сфері будівельної діяльності. Даний сегмент підготовки забезпечить знання і навички у сфері попередження і профілактики правопорушень у сфері будівельної діяльності, особливості судової експертизи кримінальних справ та інші конкретно професійні кримінологічно-криміналістичні навички, побудовані на засвоєнні узагальнення судової практики, основ процесуального законодавства та однорідного іноземного досвіду.

Окреслений вище зміст підготовки юристів має бути ґрунтовно прив'язаний до практичного вивчення даної правозастосовної сфери, що передбачає систематичний аналіз студентами судової та іншої практики застосування нормативно-правового регулювання будівельної діяльності. У той же час дана програма підготовки має передбачати також комплекс предметів вивчення, характерних для регіональних особливостей розташування ВНЗ, на базі якого буде реалізовуватися дана освітня підготовка. Так, наприклад, природно-кліматичні особливості приморських регіонів повинні враховувати специфіку будівельних відносин у сфері правового регулювання морських будівельних об'єктів, забудови узбережжя, забезпечення захисту прибережних захисних смуг та інших місцевих аспектів, що повинно лягти у основу формування додаткових саме регіональних спецкурсів. Це одночасно забезпечить професійну орієнтацію майбутніх юристів на виробничо-господарський комплекс відповідних регіонів, дозволить забезпечити кадрами відповідні місцеві та регіональні державні органи влади, створить природну конкуренцію серед юристів на регіональному рівні, що стане стимулом більш високої фахової підготовки із глибокою професіоналізацією.

Отже, концептуалізація юридичної освіти у сфері будівельної діяльності виступає перспективним напрямом розвитку теорії і практики сучасної вищої юридичної освіти в Україні загалом. Напрацювання універсальних підходів реалізації даного напрямку підготовки юристів дозволить виділити у сфері підготовки юристів сегмент вузькоспеціалізованих висококваліфікованих фахівців, котрі зможуть здійснювати юридичну практику у конкретній виробничо-господарській сфері – будівництві. Підготовка таких фахівців повинна здійснюватись у рамках магістерських студій на базі ВНЗ за профілем будівництва і архітектури, де буде поєднаний потенціал науково-викладацького складу із юридичної та будівельної сфер, що дозволить наблизити знання магістрантів до умінь ефективного оперування навиками щодо теорії і практики правового регулювання будівельної діяльності.

*Панібудьласка Андрій Володимирович, кандидат історичних наук,
Київський національний університет будівництва і архітектури*

**ВІЙСЬКОВА РЕФОРМА І ОСВІТА. МОЖЛИВІ ПЕРСПЕКТИВИ
ДЛЯ ЦИВІЛЬНИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ**

Події на півдні та сході України порушили у суспільстві питання докорінної переоцінки поглядів на ефективність узятого на початку століття політичного курсу з розбудови національного війська, коли головними пріоритетом у проведенні реформ Збройних Сил України вважалося створення малочисельної, професійної, мобільної армії у складі Передових сил оборони, Основних сил оборони та Стратегічних резервів (вимоги Державних програм розвитку Збройних Сил України на період до 2005 року та у 2006-2011 роках, «Біла книга»). На наш погляд, слід вважати такий підхід до розбудови війська помилковим. А ще більшою помилкою стала б реалізація авантюрного рішення про доведення загальної чисельності Збройних Сил України до 80 000 осіб.

Захоплення політичного керівництва України ідеєю позаблокового статусу держави і гарантіями територіальної недоторканості, отриманими в процесі схиляння до відмови від ядерної зброї, призвело до критичних помилок в сфері оборонної політики. Все це призвело до критичного падіння боєздатності Збройних сил. Відсутність необхідного рівня економічного забезпечення війська, спонукало військово керівництво ЗСУ до безвідповідальних практичних кроків. Процес скорочення Збройних сил супроводжувався згортанням системи підготовки кадрів усіх рівнів – було ліквідовано більшість існуючих військових навчальних закладів. Але основний удар було нанесено по системі підготовки кадрів офіцерів запасу на базі цивільних військових навчальних закладів. Військові кафедри були ліквідовані, а ті, що залишились, перетворились на комерційні проекти для заробляння готівки. Підготовка на цих кафедрах велась, почасти, за парадоксальними військово-обліковими спеціальностями, наприклад, «Військовий політолог», і ставила за мету не якісну підготовку офіцерів резерву, а надання легальної можливості уникнути призову на військову службу. Постійні популістичні та корисливі втручання представників політичної еліти в функціонування оборонного відомства спонукали керівництво ЗСУ до безвідповідальних практичних кроків, а подекуди до прямого криміналу. Але найпотужнішого удару по боєздатності Збройних Сил було завдано практикою призначення на посаду міністра оборони громадян Росії, започаткованою В. Януковичем.

Бойові зіткнення з регулярними військами Російської Федерації та підтримуваними ними різними незаконними збройними формуваннями на територіях Донецької та Луганської областей показали на невідкладну потребу масштабного реформування Збройних Сил України. Військову реформу очолила Рада національної безпеки та оборони України, яка взяла на себе функцію стратегічного керівництва та координації зусиль причетних до цього процесу міністерств. Провідну роль в кардинальному реформуванні Збройних Сил України відіграє Міністерство оборони України, що покликане модернізувати та зміцнити Українське військо. Серед основних напрямів цієї

роботи – зміна підходів до забезпечення армії та продовження переходу на європейські стандарти та стандарти країн-членів НАТО.

Для забезпечення проведення воєнної реформи у 2015 році Міністерство оборони підготувало та затвердило Стратегію національної безпеки України, провело оборонний огляд, за підсумками якого була прийнята нова Воєнна доктрина України. Прийнято ряд стратегічно важливих документів – Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, Стратегічний оборонний бюлетень України, Державна цільова оборонна програма розвитку озброєння та військової техніки Збройних Сил України на період до 2020 року

З числа прийнятих документів, на нашу думку, найвагомішим є Стратегічний оборонний бюлетень України - «дорожня карта» військової реформи. Особливу увагу в Стратегічному оборонному бюлетені, разом з іншими, привертає увагу «Стратегічна ціль 5. Професіоналізація сил оборони та створення необхідного військового резерву.

Професіоналізація сил оборони та створення необхідного військового резерву є необхідною умовою для формування кадрового потенціалу Збройних Сил України та інших складових сил оборони, комплектування їх підготовленим та мотивованим особовим складом, створення, утримання та розгортання стратегічного резерву Збройних Сил України.

Очікуваний результат:

- сформовано необхідний кадровий потенціал Збройних Сил та інших складових сил оборони професійно підготовленими, з високими морально-діловими якостями військовослужбовцями, здатними якісно вирішувати складні військово-професійні завдання у мирний час та особливий період;

- сили оборони укомплектовані підготовленим та мотивованим особовим складом;

- створено, утримується та готовий до розгортання стратегічний резерв Збройних Сил України, здатний здійснювати наступальні (контрнаступальні) дії, посилювати угруповання військ (сил) на загрозованих напрямках, забезпечувати ротацію військ (сил), їх поповнення та заміну на випадок втрати боєздатності.»

Наведена стратегічна ціль передбачає поглиблену професійну підготовку військовослужбовців та резервістів. Міністерство оборони активно працює в цьому напрямі. З урахуванням досвіду Антитерористичної операції у Збройних Силах України запроваджена нова комплексна система підготовки військ, наближена до стандартів НАТО. В рамках її реалізації у 2015 році проведено 650 навчань на території України та за її межами, а також 225 заходів оперативної підготовки, основним із яких було командно-штабне навчання з органами управління та військами “Рішуча відповідь – 2015”.

Триває оптимізація військової освіти. У 2015 р. до сфери управління Міністерства оборони повернуті Військовий інститут телекомунікацій та інформатизації та Житомирський військовий інститут імені С.П. Корольова. Відновлено 7 кафедр медицини катастроф та військової медицини, створено 12 курсів перепідготовки та підвищення кваліфікації офіцерів запасу, призваних під час мобілізації, та 9 курсів підготовки осіб сержантського складу, які мають вищу освіту, для призначення на офіцерські посади.

Аналіз форм, засобів виконання і інструментів виконання «оптимізації» військової освіти спирається, переважно, на військові навчальні заклади. Саме на ті військові навчальні заклади, які були об'єктом «оптимізації» в період В.Януковича. Ясна Річ, в даних умовах їх потужності не вистачає.

При цьому програма реформування військово-освітньої сфери недостатньо використовують потужний потенціал цивільних навчальних закладів. Національні університети України мають потужний науково-педагогічний потенціал і здатні забезпечити якісну підготовку військових кадрів, переважно інженерного складу, тактичного рівня. Крім того, на їх базі, можна ефективно проводити програми перепідготовки, вдосконалення та спеціалізації військових інженерів. І, насамкінець, провідні вищі навчальні заклади здатні здійснювати підготовку резервістів відповідно до їх профілю.

Одним з таких провідних навчальних закладів, здатних долучитись до вирішення стратегічної програми підготовки, вдосконалення та спеціалізації кадрів фахових військових та резерву, є Київський національний університет будівництва і архітектури.

Безумовно, залучення цивільних навчальних закладів до військово-освітніх програм потребує зваженого підходу, з тим, щоб вони не виродились в неефективні військові кафедри недавнього минулого. Доцільною виглядає ідея створення в структурі національних університетів окремих організаційних структур (центрів, факультетів, інститутів військової підготовки) інтегрованих в структуру університету, на відміну автономних військових кафедр минулого часу. Вірогідно, є сенс залучати Вчені Ради університетів до розробки змістовної частини курсів підготовки, перепідготовки та спеціалізації.

Підготовка кадрів резерву для Збройних сил України паралельно з набуттям цивільної професії може позитивно вплинути на підготовку кадрів для військ територіальної оборони, реформа яких триває зараз.

Окремо, слід зазначити, провідні національні університети здатні запропонувати свої наукові та конструкторські розробки для вдосконалення озброєння та оснащення Збройних Сил. Національні університети України доцільно залучити до стратегічно важливої роботи в програмі реформування ЗСУ – розробка технічних стандартів та адаптація їх до стандартів НАТО. Ця проблема є вкрай актуальною, бо розробці нових технічних стандартів не приділялося належної уваги в останні роки існування СРСР і всі 25 років української незалежності. Спеціалізовані науково-дослідні структури, покликані вести цю роботу, частково ліквідовані, а частково втратили науковий потенціал. В цих умовах, на нашу думку, доцільно використати науковий потенціал провідних навчальних закладів, залучивши їх в якості провідних організацій до роботи спеціалізованих воєнно-технічних комісій. Або створити на базі профільних ВНЗ спеціалізовані військово-технічні комісії по розробці та вдосконаленню нових технічних стандартів.

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ТА СИСТЕМА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

*Семигіна Тетяна Валеріївна, доктор політичних наук, професор,
Академія праці, соціальних відносин і туризму*

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА І ПОЛІТИКА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я : ЧИ МОЖЛИВА СИНХРОНІЗАЦІЯ?

Вступ. Наразі чинну систему охорони здоров'я в Україні та політику із її відтворення можна вважати неефективною. Про це свідчать ключові індикатори оцінювання наслідків політики: негативні медико-демографічні показники, фінансова неефективність і неспроможність захистити від фінансових ризиків тих, хто потребує послуг, а також невдоволеність населення медичним обслуговуванням [14].

Національне законодавство щодо охорони здоров'я залишається несистемним, застарілим і неузгодженим із міжнародними нормами та нормативно-правовими актами, зокрема, й ратифікованим Україною [8].

При цьому концепція реформування системи охорони здоров'я та перспективи розгортання децентралізації як основи регіональної політики сприймаються як такі, що суперечать одна одній [3], і це набуває дедалі більшого суспільного резонансу. Адже політико-управлінські взаємодії в галузі охорони здоров'я тісно пов'язані з (непрозорими) механізмами фінансування галузі та прагненням частини медичної спільноти зберегти будь-що нинішню систему надання послуг, яка цілком влаштовує їх надавачів [7].

Мета та методи. Ця робота має на меті визначити ключові характеристики децентралізації в охороні здоров'я та проаналізувати проблеми, що виникають у різнорівневих політики-інституційних взаємодіях у сфері охорони здоров'я України. У дослідженні було використано аналіз документів міжнародних та національних суб'єктів політики, а також результати дискусій під час Літньої школи «Трансформація системи охорони здоров'я: Східна Європа» (Львів, 18-22 липня 2016 р.).

Основні результати.

Форми децентралізації в охороні здоров'я. Залучення місцевого самоврядування до сфери охорони здоров'я та сталого розвитку стимулюється міжнародними нормативно-правовими документами, які виразно окреслюють форми участі локальних громад.

Ідею децентралізації прямо чи опосередковано розвивають чимало міжнародних організацій (ВООЗ, ПРООН, Світовий банк, ЮСЕЙД, Європейський Союз, Швейцарське бюро співробітництва тощо) [1; 7; 12; 15]. Вони підтримують надання громадам більших повноважень у сфері організації охорони здоров'я і розрізняють три різновиди децентралізації – політичну, фінансову та адміністративну.

У документах міжнародних організацій також пропонується виокремлювати певні форми децентралізації: деконцентрацію (перерозподіл центральним урядом низки своїх функцій, таких як планування і фінансування,

серед регіональних підзвітних структур зі збереженням загального контролю за національним рівнем управління); делегування повноважень, передачу повноважень (деволюцію) та приватизацію.

Поточна ситуація в Україні. Конституція України (стаття 49) проголошує, що «держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування» [4]. Практичним інструментом втілення цієї гарантії вбачається утримання мережі державних та комунальних медичних закладів, які повинні надавати громадянам увесь обсяг медичної допомоги безоплатно.

Україна успадкувала від СРСР державно-бюджетну модель охорони здоров'я, принципи функціонування якої можна вважати такими, що не відповідають новим соціально-політичним реаліям. Як і раніше, це модель не бере до уваги сучасних міжнародних рекомендацій щодо багатоканальності фінансування охорони здоров'я та орієнтації на соціальне страхування, сучасні концепції державно-приватного партнерства та орієнтації на заходи сприяння здоров'ю тощо.

Водночас на нинішньому етапі майже 80% фінансування охорони здоров'я припадає на місцеві бюджети (рис.1), що узгоджується із чинними правовим полем місцевого самоврядування. Можливості таких бюджетів наразі були обмеженими, як і реальні повноваження відповідних органів щодо регулювання сфери надання медичних послуг.

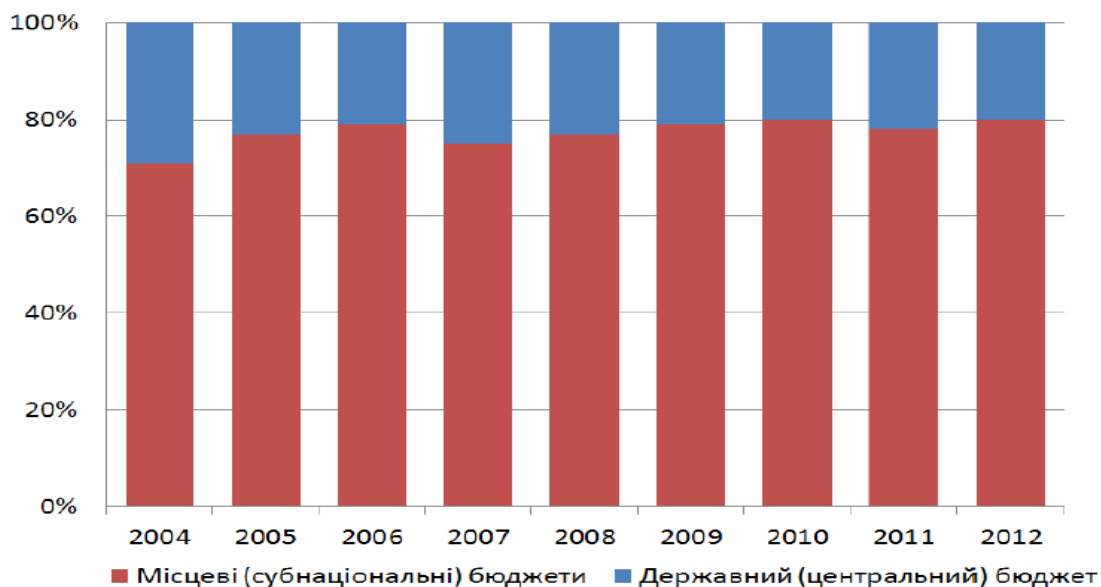


Рис. 1. Центральний і субнаціональні бюджети у фінансуванні охорони здоров'я
Джерело: Державна казначейська служба України, 2012

Поширені в Україні неофіційні платежі пацієнтів не орієнтовані на залучення коштів до системи охорони здоров'я, вони не сприяють її розвитку, забезпеченню якості медичної допомоги, економічній ефективності галузі в цілому, а також не дають змоги споживачам послуг планувати свої витрати,

захищати свої права у разі отримання неякісної чи невчасної допомоги, і, власне, значною мірою обмежують доступ до медичної допомоги.

Ключові ідеї трансформації системи охорони здоров'я. Під час дискусій фахівці відзначали, що передавання фінансування з одного рівня на інший в будь-яких комбінаціях (фінансова децентралізація у форматі делегування повноважень чи деволуції) не здатне призвести до відчутної зміни ефективності або доступності. Необхідне радикальне перевизначення способу, у який держава здійснюватиме власні обов'язки щодо охорони здоров'я своїх громадян: перехід до фінансування результатів, а не ресурсів; розмежування замовника та надавача послуг. Згідно з ідеями реформування охорони здоров'я, які обговорюються упродовж 2015-2016 років [5; 6], громади повинні розвивати в собі роль власника медичної інфраструктури, якої в них не було в радянський та пострадянський час. Реформатори бачить ситуацію так: держава передає свої повноваження у сфері охорони здоров'я на субнаціональні рівні паралельно із фінансами на її реалізацію. Це передбачає автономізацію медичних закладів, зміну ліцензування лікарської практики, впровадження принципу «гроші ходять за клієнтом» тощо. Тобто йдеться радше не про деконцентрацію як форму децентралізації, а про делегування повноважень.

Наприклад, у Харківській області впроваджуються: а) ініціатива щодо автономізації обласних закладів охорони здоров'я на комунальні некомерційні підприємства; б) нові принципи фінансування первинної допомоги в Чугуївському районі. У фаховому середовищі українських медиків продовжують обговорювати створення єдиного медичного простору регіону (області), в якому з'єднаються первинна та вторинна (спеціалізована) ланка медичної допомоги, а також екстрена медична допомога. Однак, частина медиків стверджує, що децентралізація зумовить хаос у медичному обслуговуванні населення, зростання смертності у сільській місцевості.

У кожному разі дилема між гарантіями держави щодо медичного обслуговування та можливостями місцевої громади їх реалізувати поки не вирішена. Відтак в Україні тривають дискусії довкола таких питань, пов'язаних із тим, що децентралізація можлива у різних формах і різновидах: 1) Що саме ми децентралізуємо? Які саме повноваження держави в охороні здоров'я передаються територіальним громадам?; 2) Як здійснити модернізацію системи фінансування охорони здоров'я та системи надання послуг в умовах проведення децентралізації?; 3) Як забезпечити максимально безболісний перехідний період, під час якого буде змінюватись і адміністративно-територіальний устрій, і принципи фінансування охорони здоров'я?.

Аргументовані відповіді на ці питання дадуть змогу синхронізувати регіональну політику та політику охорони здоров'я. При цьому доречно взяти до уваги думку Д. Гелда про те, що розв'язання певних проблем можливе тільки «завдяки спільним діям усіх тих спільнот, чиї дії, політика та закони взаємопов'язані та переплетені» [2]. Питання охорони здоров'я можна віднести саме до таких проблем. Наразі більшість розвинених країн об'єднує кілька спільних рис: 1) фінансування відбувається за контрактами з медичними

зкладами, 2) замовник та постачальник послуг розмежовані – суб'єкт, який контракує заклади (орган влади, орган охорони здоров'я, страховий фонд, агенція з фінансування тощо) не володіє лікарнями, 3) замовник послуг (незалежно від форми) як правило знаходиться на регіональному рівні [11].

Політичні детермінанти змін. Питання охорони здоров'я завжди є «політичними». Політичні чинники (владні відносини, політичні інститути, процеси, інтереси та ідеологічні позиції) впливають на управління системою охорони здоров'я у різних політичних системах. Зміни в охороні здоров'я часто потребують політичної боротьби та політичного усвідомлення, а провали у протидії проблемам пояснюють «браком політичної волі» та відсутністю політичної взаємодії [10; 13].

Ситуація із зміною української системи охорони здоров'я та протистояння прихильників і супротивників децентралізації охорони здоров'я підтверджує міркування закордонних науковців. Навіть більше, як свідчать дискусії із фахівцями, нейтралізації потребують такі локальні чинники політики як відомчий корпоративізм і фаховий консерватизм, опір тих, хто незацікавлений у посиленні прозорості в охороні здоров'я й переході на сучасну парадигму охорони здоров'я.

Водночас актуальними можна вважати посилення інституційної спроможності місцевих громад в Україні, залучення громадських організацій та волонтерів до програм сприяння здоров'я, формування особистої відповідальності за здоров'я як частини громадянської культури [9]. У пригоді може стати й урахування досвіду східноєвропейських країн щодо узгодження адміністративної реформи та реформи охорони здоров'я.

У пошуку та впровадженні найкращої децентралізованої моделі охорони здоров'я, узгодження регіональної політики та політики охорони здоров'я важливу роль може відіграти публічна комунікація, спрямована на розвиток почуття солідарності та спільності. Проте співпраця у публічній політиці, як визначив П. Уїльямс [16], не виникає автоматично, ґрунтуючись лише на потребі згуртування задля досягнення кращого результату, й може потребувати індивідуального агента змін, певного формального ініціатора співпраці. Слід додати, що подолання відомчих обмежень і суперечностей потребує провідного агента взаємодії. Міністерство охорони здоров'я України не сприймається як впливовий агент. З-поміж причин можна відзначити часту зміну керівництва та відомчу зацікавленість у збереженні сфери власного впливу, брак довіри у населення до політиків, які лобіюють зміни у медичній галузі.

Насамкінець, варто зауважити, що інституційна реструктуризація в сфері охорони здоров'я не може бути метою сама по собі, вона спрямована на досягнення певних політичних цілей – забезпечення рівності, соціальної справедливості, економічної ефективності абощо. І має бути пов'язана з філософією тієї соціальної держави, яка має бути побудована в Україні (якщо це, звісно, ставиться за державну мету).

Висновки. Система і політика охорони здоров'я відзначаються неефективністю та непослідовністю. Вони формально є досить

централізованими, проте фінансування закладів охорони здоров'я відбувається коштом місцевих бюджетів. Хоча децентралізація в охороні здоров'я, за визначеннями міжнародних організацій, можлива в різних формах, в Україні її ідеї наštтовхнулись на опір фахівців. Для синхронізації регіональної політики та трансформації системи охорони здоров'я потрібне врахування політичних детермінант охорони здоров'я та наявність провідного агента взаємодії, визначення політичної мети інституційної реструктуризації.

Список використаних джерел

1. Бахшиш Е. Сила децентралізації / Е. Бахшиш, С. Корецька, М. Кузьмин та ін.; ПРООН. – К. : Вид-во Бліц-Принт, 2003. – 136 с.
2. Гелд Д. Демократія і глобальний порядок / Гелд Д. // Демократія : антологія / [упор. О. Проценко]. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 1004.
3. Князевич В. М. Системна криза в Україні як контекст реформ охорони здоров'я / Князевич В. М., Жаліло Л. І. // Вісник НАДУ. – 2015. – № 3. – С.99-104.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я України (Лютий 2016 р.) [Електронний ресурс] // Веб-сторінка МОЗ України. – Режим доступу:
http://moz.gov.ua/docfiles/pre_20160205_0_dod.pdf
6. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015 – 2020 років [Електронний ресурс] // Веб-сторінка Стратегічної дорадчої групи з питань реформування системи охорони здоров'я в Україні. – Режим доступу: <http://healthsag.org.ua/strategiya/>
7. Семигіна Т. В. Децентралізація і політика охорони здоров'я / Семигіна Т. В. // Гілея. – 2014. – Вип. 84. – С. 461-465.
8. Семигіна Т. В. Політичні аспекти охорони здоров'я: на перетині глобального і локального [монографія] / Т. Семигіна. – К.: вид-во «Києво-Могилянська академія», 2013. – 400 с.
9. Семигіна Т. В. Участь громад в охороні здоров'я: порівняння світового та українського досвіду / Семигіна Т. В. // Гілея. – 2014. – Вип. 85. – С. 314–318.
10. Vambra C. Towards a politics of health / Vambra C., Fox D., Scott-Samuel A. // Health promotion international. – 2005. – Vol. 20(2). – P. 187-193.
11. Decentralization in Health Care: Strategies and outcomes [Eds. R. B. Saltman, V. Bankauskaite, K. Vrangbaek]. – Berkshire: Open University Press. – 2007. – 298 p.
12. Health – 2020. A European policy framework supporting action across government and society for health and wellbeing [Electronic resource] // World Health Organization Regional Office for Europe. – 2012. – Mode of access: <http://www.thepep.org/ClearingHouse/docfiles/RC62wd09-Rus.pdf>.
13. Kickbusch I. The political determinants of health – 10 years on / Kickbusch I. // BMJ. – 2015. – Vol. 350. – P. 81-93.

14. Lekhan V. Ukraine: Health system review / Lekhan V., Ruidy V., Shevchenko M. et. al. – Copenhagen: WHO Regional Office in Europe, 2015. – 153 p.

15. Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development. – New York : UNDP, 2002. – 20 p.

16. Williams P. Collaboration in public policy and practice: Perspectives on boundary spanners. – Bristol : Policy Press, 2012. – 208 p.

*Кризина Наталія Павлівна, доктор наук з державного управління,
професор, Національна академія державного управління
при Президентові України*

*Коваленко О.О., пошукувач, науковий співробітник ДУ «Український
інститут стратегічних досліджень Міністерства охорони здоров'я України»*

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАНДАРТАМИ ТА СОЦІАЛЬНИМИ НОРМАТИВАМИ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ В 2015 РОЦІ

Актуальність теми. Реформування сфери охорони здоров'я, стало ключовою ознакою перетворень в Україні. Реформування цієї галузі віднесено до пріоритетних напрямів реформ, зазначених як у «Стратегії реформ – 2020», Коаліційній угоді так і в Угоді про асоціацію між ЄС та Україною [1].

В 2015 р. розвиток процесу стандартизації медичної допомоги в Україні пов'язаний із системними змінами в усіх сферах соціального, економічного та політичного життя суспільства і держави.

Розвиток стандартизації медичної допомоги на міжнародних принципах та з урахування міжнародних стратегій ВООЗ повинен стати пріоритетним завданням державного управління сферою охорони здоров'я в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Оцінка соціальних нормативів і стандартів сфери охорони здоров'я України, підходи до їх розробки перебувають в центрі уваги таких дослідників, як З. Гладун [2], Л. Жаліло [3], Т. Субурина [4], Н. Ярош [5] та ін. Сучасні наукові розвідки присвячені здебільшого розробці уніфікованих медичних стандартів, які б дали змогу об'єктивно оцінювати результати медичної діяльності лікувально-профілактичних закладів.

Разом з тим, окремі аспекти стандартизації сфери охорони здоров'я вимагають поглиблених досліджень, що актуалізує тему роботи.

Метою роботи є науково-теоретичне обґрунтування державного регулювання забезпечення соціальними нормами та стандартами сфери охорони здоров'я України в 2015 році.

Виклад основного матеріалу дослідження. Система стандартизації медичної допомоги в Україні формувалась протягом трьох десятиліть і засновувалась на існуючій потребі гарантування безпеки та захисту здоров'я людини як передумови сталого розвитку та економічного зростання, створення

ефективної системи надання медичної допомоги, медичних послуг належної якості, підвищення доступності послуг у системі охорони здоров'я.

На сьогодні питання забезпеченості соціальними стандартами надання медичної допомоги є дуже актуальним. Оскільки згідно з наказом Міністерства охорони здоров'я (МОЗ) України від 08.05.2014 № 310, втратили чинність практично усі державні соціальні стандарти надання медичної допомоги дорослому і дитячому населенню в умовах амбулаторно-поліклінічних закладів (АПЗ) і стаціонарних відділень лікувально-профілактичних закладів (ЛПЗ). Згаданим наказом також відмінено медико-економічні стандарти надання стоматологічної допомоги на I, II та III рівнях (амбулаторна допомога).

У 2015 р. були створені наступні робочі групи: із розробки УКПМД (уніфіковані клінічні протоколи медичної допомоги) для удосконалення медичної допомоги на засадах доказової медицини; з удосконалення нормативно-правових актів з питань акредитації закладу охорони здоров'я; міжвідомчу експертну робочу групу щодо супроводу проекту Національного плану заходів з імплементації та реалізації засад європейської політики «Здоров'я-2020: основ Європейської політики в підтримку дій держави і суспільства в інтересах здоров'я і благополуччя» щодо неінфекційних захворювань на період до 2020 року.

Наказом МОЗ України від 19.10.2015 № 681 затверджено нормативні документи щодо застосування телемедицини у сфері охорони здоров'я та забезпечено надання медичної допомоги на первинному, вторинному (спеціалізованому), третинному (високоспеціалізованому) рівнях із застосуванням телемедицини.

У 2015 р. відбулось суттєве поповнення нормативно-правової бази стандартизації у сфері охорони здоров'я.

Так, наказом МОЗ України від 22.12.2015 № 887 затверджено зміни до клінічних протоколів антиретровірусної терапії ВІЛ-інфекції у дорослих та підлітків. На нього покладено виконання закону України "Про затвердження Загальнодержавної цільової соціальної програми протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу на 2014-2018 роки", який відповідає Новій глобальній і регіональній стратегії ЮНЕЙДС FAST TRACK та консолідованим рекомендаціям ВООЗ (2015 року) щодо стратегічної інформації з організації медичної допомоги людям, які живуть з ВІЛ, затверджений постановою Кабінету міністрів України (КМУ) від 25.03.2015 № 267, відповідно абзацу 15 підпункту 8 пункту 4 Положення про МОЗ України.

З урахуванням високих рівнів захворюваності і смертності населення внаслідок онкологічних захворювань стандартизація медичної допомоги полягала в розробці таких УКПМД.

Наказом МОЗ України від 30.06.2015 № 396 затверджено уніфікований КП первинної, вторинної (спеціалізованої), третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги «Рак молочної залози».

Наказом МОЗ України від 02.11.2015 № 710 затверджено уніфікований КП первинної, вторинної (спеціалізованої), третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги «Множинна мієлома».

Наказом МОЗ України від 27.11.2015 № 784 затверджено уніфікований КП первинної, вторинної (спеціалізованої), третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги із стандартизації медичної допомоги «Меланома».

Враховуючи високий рівень захворюваності і смертності населення внаслідок гематологічних захворювань приділена увага стандартизації медичної допомоги щодо розробки таких УКПМД.

Так, наказом МОЗ України від 23.02.2015 № 90 затверджено та впроваджено уніфіковані КП медичної допомоги при «Мукополісахаридозах»:

- Уніфікований КП первинної, вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги «Мукополісахаридоз I типу» розроблений на основі адаптованого КП, заснованих на доказах, «Мукополісахаридози»;

- Уніфікований КП первинної, вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги «Мукополісахаридоз II типу», розроблений на основі адаптованого КП, заснованих на доказах, «Мукополісахаридози», в якому наведена найкраща практика надання медичної допомоги пацієнтам з мукополісахаридозом II типу;

- Уніфікований КП первинної, вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги «Мукополісахаридоз VI типу», розроблений на основі адаптованої клінічної настанови, заснованої на доказах, «Мукополісахаридози», в якій наведена найкраща практика надання медичної допомоги пацієнтам з мукополісахаридозом VI типу.

Наказом МОЗ України від 24.02.2015 № 92 затверджено уніфікований КП первинної, вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги (УКПМД) дітям «ВІЛ-інфекція», розроблений на основі адаптованої клінічної настанови, заснованої на доказах «ВІЛ-інфекція у дітей», як джерела доказової інформації про найкращу медичну практику, затвердженого наказом МОЗ України від 13.04.2007 № 182 «Про затвердження Клінічних протоколів» затверджених уніфікованих КП «Клінічний протокол діагностики та лікування опортуністичних інфекцій і загальних симптомів у ВІЛ-інфікованих дорослих та підлітків» та «Клінічний протокол з антиретровірусного лікування та здійснення медичного спостереження за дітьми, хворими на ВІЛ-інфекцію».

В умовах фінансово-економічної кризи, державним управлінням слід повернути особливо пильну увагу до ресурсів для дотримання соціальних стандартів, доступності медичних послуг, запобігання зниженню рівня життя.

Крім розвитку нормативно-правової бази стандартизації у сфері охорони здоров'я, також відбулись зміни в інституційному забезпеченні процесу стандартизації. Так, наказом МОЗ України від 18.09.2015 № 604 створено «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України», в який увійшли державні підприємства та установи Державної санітарно-

епідеміологічної служби України, а також державні заклади, установи та підприємства Міністерства охорони здоров'я України. На роботу «центру» покладено посилення системи епідемічного нагляду, вдосконалення системи безпеки крові та державних закупівель для потреб охорони здоров'я.

Висновки. Таким чином, у 2015 р. значна увага у сфері стандартизації медичної допомоги приділялася створенню робочих груп, які забезпечили розробку високоякісних медико-технологічних документів. Ними було затверджено склад 9-х робочих груп, а 2014 р. було 7 робочих груп з розробки медичних стандартів медичної допомоги на засадах доказової медицини по нозологіях, з подальшим впровадження медико-технологічних документів зі стандартизації їх у 2016 році.

Зміни, які відбулися на законодавчому рівні, стосуються головним чином первинної ланки, робота якої націлена на зменшення захворюваності та зміцнення здоров'я громадян, оскільки первинна медична допомога є основою перетворень у медичній галузі.

Розробка державних соціальних стандартів надання медичної допомоги населенню України в амбулаторно-поліклінічних та стаціонарних умовах, які створюють соціальні еталони надання медичної допомоги, адаптовані до теперішніх фінансових можливостей держави щодо її фінансування і являються основою для формування розмірів бюджетних видатків на охорону здоров'я.

Стосовно забезпечення подальшого розвитку стандартизації медичної допомоги, пріоритетні завдання на короткострокову перспективу передбачають: створення координаційної ради з питань стандартизації при МОЗ України; створення державного центру ДМ; перегляд чинних державних стандартів надання медичної допомоги та УКПМД, затверджених понад 5 років поспіль; забезпечення фінансування процесу стандартизації, у тому числі передбачення в бюджеті видатків на оплату праці розробників стандартів надання медичної допомоги та УКПМД; панування бюджету на охорону здоров'я з урахуванням вимог діючих державних стандартів надання медичної допомоги та УКПМД.

Список використаних джерел

1. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015 – 2020 років. [Електронний документ]. – Режим доступу :

http://healthsag.org.ua/wp-content/uploads/2014/11/Strategiya_UKR.pdf

2. Гладун З. С. Адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я населення України / З. С. Гладун. – К. : Юрінко Інтер., 2007.

3. Солоненко І. М. Формування компетенцій за стандартами підготовки керівників з державного управління у сфері охорони здоров'я [Електронний ресурс] / І. М. Солоненко, Л. І. Жаліло, О. І. Мартинюк // Державне управління: теорія та практика: електрон. наук. фах. вид. – 2010. – № 2. – Режим доступу :

www.nbu.gov.ua.

4. Сибурина Т. А. Стратегии развития здравоохранения, реализуемые в мире / Т. А. Сибурина, О. С. Мишина // Социальные аспекты здоровья населения : электрон. журн. – 2011. – № 2 (18). – С. 3.

5. Ярош Н. П. Нормативно-правове регулювання розвитку стандартизації у сфері охорони здоров'я населення України / Н. П. Ярош // Економіка і право охорони здоров'я. – 2016. – № 1 (3). – С. 76–80.

РІЗНЕ

*Кулачинський Микола Миколайович, кандидат політичних наук,
доцент, Одеський Національний медичний університет*
**«БИТВА ТИТАНІВ» НА ПРЕЗИДЕНТСЬКИХ ПЕРЕГОНАХ 2010 РОКУ
З ПОЗИЦІЇ БРИТАНСЬКОЇ ПРЕСИ**

Чимала кількість журналістів провідних британських видань одностайно заявляла, що президентські вибори в Україні у 2010 році були карколомним моментом у новітній історії України, який є не прогресом, а поворотом назад політичного розвитку країни, який тягне українську державу у минуле Радянського Союзу і не є стрибком у майбутнє до члена Євросоюзу, з динамічним економічним розвитком та набором європейських цінностей.

Напередодні другого туру виборів відомий журналіст А. Осборн писав про те, що їх результати відкривають нову сторінку української історії, яка обіцяє поєднати країну, яка розділена між україномовним заходом та російськомовним сходом [1]. Водночас в тому самому матеріалі член політичного оточення одного з кандидатів – Ю. Тимошенко – Г. Немиря попереджав, що перемога їх опонента буде великою бідою для України, а газОВО-транзитна держава Україна буде щільно затиснутою між Росією та ЄС. На думку п. Немирі, В. Янукович не сприймає принципи демократії [1]. В іншому інтерв'ю тій самій британській газеті Г. Немиря назвав майбутнього переможця «динозавром», а його команду – «парком Юрського періоду». «Якщо він виграє, то ми будемо перебувати у сірій зоні між Росією та ЄС. Він, звичайно, не зможе повернути час назад, однак він може значно загальмувати цей час» [2].

Польський журналіст Кріс Котарський, явно симпатизуючи Ю. Тимошенко і розмірковуючи над перемогою В. Януковича, покладав провину за цю перемогу на європейський, зокрема польський політикум. На його думку, більшість європейців несе відповідальність за слабку увагу до п'яти років незавершених реформ в Україні, повільний прогрес економічних зв'язків з ЄС та заморожену пропозицію про членство України в НАТО. Європейські політичні провідні кола мали подвійне ставлення до долі України та її громадян. Хоча поза сумнівом європейські політики вказували на небезпечні синдроми у вигляді газової кризи у відносинах України та Росії 2009 року. Польща була неготовою підтримувати європейську дискусію в Україні [3]. Вона вибудовувала свої стосунки з В. Ющенком, але ніколи не поглиблювала зв'язки з В. Януковичем та Ю. Тимошенко.

Рафа Земкевич – польський аналітик газети «Річ Посполита» – заявляв, що й праві, й ліві лідери Польщі – Лех Качинський та Олександр Квасневський – бачили в Україні те, що хотіли бачити замість реальності. Польща пробачала В. Ющенку все те, що він робив, оскільки бачила в ньому проєвропейського політика. Для багатьох польських політиків він залишався єдиним партнером, що матеріалізував відносини з Україною. Якщо українська сторона захоче, щоб

ми підтримували її у євроатлантичних прагненнях, то ми будемо це робити. Однак що ми можемо їй (Україні) запропонувати, якщо вона захоче щось інше? [3].

З оглядів британської преси складалось враження, що В. Янукович та його політична партія (Партія Регіонів) були навіть не проросійськими, а прорадянськими політичними силами, які тягнуть Україну назад у далеке радянське минуле з загостреною політичною кризою між Західною та Східною Україною, яка назавжди розколеться на дві половини, якщо Янукович та його команда будуть проводити прокремлівський курс в країні. І сьогодні, після «Революції Гідності», така думка домінує в українських мас-медіа. Отже, усі ці політичні гасла, що Україна буде згортати демократичний курс реформ і перетвориться або на тоталітарну, або на авторитарну (ймовірніше) державу з жорсткою партійно-адміністративною вертикаллю, підконтрольними ЗМІ та політичним переслідуванням опозиції лунали ще у далекому 2010 році. Тому спробуємо надати англомовній інформації тих політичних подій своє тлумачення.

В одному з чергових випусків «Телеграфа» писалося, що В. Янукович ще до 2010 року був списаним як «політичний труп» та «кремлівський лакей», а «нині» (у 2010 році) він близький до перемоги як ніколи. Його часто порівнювали у Великобританії з радянським лідером Л. Брежневим. Його перемога перебудує геополітичну мапу Європи, проштовхуючи Україну після Помаранчевої революції знову до московської орбіти впливу [4].

На нашу думку, було великою помилкою з точки зору європейських політиків робити політичну ставку виключно на начебто проєвропейського лідера Ю. Тимошенко. Треба віддати належне політичній майстерності цього українського лідера, якому на певний час вдавалося переконувати європейський істеблїшмент, вдало імітувати кроки з реформування країни, підвищення соціальних стандартів, ведення жорсткої боротьби з корупцією, реформування прокуратури, судової системи. Така імітаційна діяльність продовжується й нині, однак європейські та американські політики почали потроху її помічати.

Ніхто так й не відмовився від методів олігархічного кулуарного керування країною, з незрозумілою судовою системою, яка виносить судовий вирок хабарникам та зрадникам країни, а потім відпускає їх й, більше того, дозволяє їм тікати з країни зі своїми фінансовими статками та рухомим майном, і це при тому, що «головного злодія країни» та його команду, за словами того ж Г. Немирі, «парк Юрського періоду», усунуто назавжди і ми, український народ, маємо як діти стрибнути до материнських обіймів «Старої Європи». Сучасні керманічі держави, які пройшли Євромайдан, АТО, люстрацію тощо, є проєвропейськими політичними особами, які на прес-конференціях розмовляють більше англійською, ніж українською чи російською мовами, але керують країною методами В. Януковича. Отже, сподіваємося, що колись цим клептократичним методам керування країною буде покладено край і країною будуть керувати молоді професійні управлінці, однак, слід не погодитися й з

тим, що політичний, а тим паче управлінський, досвід не дається відразу, а напрацьовується роками через копітку й наполегливу працю.

Список використаних джерел

1. Andrew Osborn. Ukraine election: Viktor Yanukovich claims victory [Електронний ресурс] // The Telegraph 07 Feb 2010. – Режим доступу : <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/7184349/Ukraine-election-Viktor-Yanukovich-claims-victory.html>.
2. Hryhoriy Nemyria. Real democracy has taken root in Ukraine [Електронний ресурс] // The Telegraph 05 Feb 2010. – Режим доступу : <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/7166883/Real-democracy-has-taken-root-in-Ukraine.html>.
3. Kris Kotarski. Will Ukraine turn towards Europe? [Електронний ресурс] // The Telegraph Thursday 4 February 2010. – Режим доступу : <http://www.theguardian.com/commentisfree/2010/feb/04/ukraine-presidential-elections-poland>.
4. Ukraine's Viktor Yanukovich vows closer links with Moscow – interview [Електронний ресурс] // The Telegraph 07 Feb 2010. – Режим доступу : <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/7173899/Ukraine-s-Viktor-Yanukovich-vows-closer-links-with-Moscow-interview.html>.

Наукове видання

**РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА:
ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ, ЗАКОНОДАВЧЕ
РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ**

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ ЗА МАТЕРІАЛАМИ КОНФЕРЕНЦІЇ

Випуск II

Частина перша

Матеріали друкуються в авторській редакції

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір, точність наведених фактів, цитат, галузевої термінології та інших відомостей

Підписано до друку 09.12.2016 р.
Формат 60x84 ¹/₁₆. Гарнітура Times.
Папір офсетний. Друк на дублюванні.
Умов. друк. арк. 23,7. Облік.-вид. арк. 25.1
Зам. № У250-57. Тираж 150 прим.

Видавець та виготовлювач
Тернопільський національний економічний університет
вул. Бережанська, 2, м. Тернопіль, 46004

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців ДК № 3467 від 23.04.2009 р.*

Видавничо-поліграфічному центрі ТНЕУ «Економічна думка»
46004 м. Тернопіль, вул. Львівська, 11
тел. (0352) 47-58-72
E-mail: edition@tneu.edu.ua