



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

Третя Міжнародна науково-практична конференція

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА: ІСТОРІЯ, ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ, АРХІТЕКТУРА, УРБАНІСТИКА

22-23 листопада 2017 року

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

ВИПУСК III

Частина перша

КИЇВ 2017

УДК 323.171/.174+94(477)+711+72
ББК 66
Р 31

Рекомендовано до друку Вченою радою Київського національного університету будівництва і архітектури, протокол № 7 від 27 жовтня 2017 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.,
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.,
Мамедов А.М. – к.т.н., доц.,
Наумкіна С.М. – д.п.н., проф.,
Патцельт В. – д.п.н., проф.,
Перегуда Є.В. – д.п.н., проф.,
Плоский В.О. – д.т.н., проф.,
Приймак О.В. – 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:

Горбатенко Володимир Павлович – доктор політичних наук, професор
Дьомін Микола Мефодійович – доктор архітектури, професор

Матеріали друкуються в авторській редакції.

Регіональна політика: історія, політико-правові засади, архітектура, урбаністика [зб. наук. пр.] – Київ–Тернопіль : – 2015. –

Р 31 Вип. III. Матеріали Третьої Міжнар. наук.-практ. конф., (Київ, 22–23 листопада 2017 р.) / Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. «Бескиди» – 2017. – В 2-х ч. – Ч. 1. – 327 с.

Оргкомітет дякує Представництву Польської академії наук в Києві, профспілковому комітету КНУБА, керівництву ТОВ «Полісся-2002», а також Хусайнову Р.В., які сприяли у проведенні конференції та публікації збірника.

ISBN 978-966-457-286-3

УДК 323.171/.174+94(477)+711+72
ББК 66
© КНУБА, 2017

ЗМІСТ

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Тімохін В.О.

Місто та регіон: проблеми і шляхи інтеграції та реінтеграції 8

Наумкіна С. М., Челак О.П.

Регіон як істотна форма просторового розвитку 12

Головатий М.Ф.

Державна влада і місцеве самоврядування: проблема єдності і протиріч у сучасних умовах формування державності 16

Батанов О. В.

Роль місцевого самоврядування у процесах становлення ефективної моделі державної регіональної політики в Україні 19

Мелков Ю. О.

Філософські засади розвитку сучасних міст : екологія, культура, демократія 25

Данильян О. Г., Дзьобань О. П.

Державна влада й місцеве самоврядування: управлінські аспекти взаємодії 29

Панченко Т. В.

Можливості порівняльних досліджень регіональних політичних інститутів та процесів 34

Ищенко М. П.

Політико-правові пріоритети і принципи взаємоузгодженості регіональної політики і державної політики України 38

Яковлев Д. В.

Ідея вибору 43

Прудникова О.В.

Вплив телебачення на формування інформаційної культури регіонів України 48

Яковлева Л. І.

Роль громадянської ідентичності у здійсненні регіональної політики 53

Малеєв К. С., Панібудьласка А. В.

Становлення класичних ідеологій в Європі 57

Осауленко С.В.

Конституційне право на об'єднання у політичні партії : особливості реалізації у містах 60

Згурська В. Л.

Роль громадянського суспільства у концепціях місцевого розвитку 62

Гордієнко М.Г.

Місцеве самоврядування як ліфт соціальної мобільності 66

Коляда Т. А.	
Роль суспільних фінансів у забезпеченні регіонального розвитку : організаційно-правовий вимір.....	72
Пристайко В. В.	
Поняття антикризового управління регіональним розвитком.....	77
Михайлова О. Б.	
Конструювання регіональної ідентичності в контексті інтеграційних процесів	80
Асафайло В.В.	
Протидія політичній корупції в умовах демократизації суспільства : регіональний вимір	83
Бокоч Ю. М.	
Комунікація як складова політичної діяльності.....	88
Попазогло В. С.	
Неформальний інститут корупції як загроза поступальному загальнодержавному та регіональному розвитку	92

СВІТОВИЙ ДОСВІД РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Узун Ю. В.	
Глобалізм vs націоналізм vs регіоналізм : регулювання регіонального та множинного громадянства	95
Andrzej M., Ślusarz B.	
Nowe wyzwanie wobec samorządności lokalnej w polsce – budżet obywatelski.....	102
Zaradny R.	
System wyborczy do samorządów terytorialnych.....	106
Елизаров С.А.	
«Двуликий янус» : попытка советской децентрализации власти в БССР 1920-х гг	114
Алексєєнко І. В., Курас А. І.	
Традиційне розуміння державного суверенітету крізь регіональний вимір концепції «людської безпеки».....	119
Требін М. П.	
Регіональна політика в Іспанії і Каталонська криза: висновки для України	127
Вакарчук К. В.	
Відносини між центром та автономіями в Іспанії : на прикладі Каталонії	132
Метельова Т. О.	
Історична пам'ять як інструмент регіональної політики : на прикладі сучасної Індії	136

Ключкович А.Ю.	
Реформування регіонального публічного управління в країнах Вишеградської групи	142
Лесняк В.Ю.	
Статус воєводських, повітових та гімназійних рад діяльності суспільної користі у структурі органів територіального самоврядування Польщі	144
Бурменко Л.М.	
Значение исторического опыта Молдавской АССР для развития Приднепровского региона	148
Каллаур А. А.	
Модели местного управления и самоуправления в Румынии и Беларуси (на примере городов Сибиу и Пинска)	152
Шамкин М. Б.	
Позитивный имидж Республики Беларусь как ресурс национального развития	157
Нікогосян Т.А.	
Чинники політико-інституціонального розвитку сучасної Вірменії	161

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ. ПОЛІТИКА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Кресіна І. О.	
Відновлення територіальної цілісності України: зовнішні та внутрішні аспекти	166
Римаренко С. Ю.	
Актуалізація соціокультурних контекстів. Регіональні аспекти	171
Sakhanienko S.	
Decentralization policy in Ukraine: quo vadis.....	176
Михальченко С. В., Товбич В. В.	
Конверсія і соціальний синтез майнових комплексів оборони України.....	185
Левицька Н. М., Пилипенко О. Є.	
Законодавче забезпечення регіональної політики в Україні у 1991-2017 рр. ..	189
Малиновський В. Я.	
Процес об'єднання територіальних громад на Волині у 2017 році	195
Климончук В. Й.	
Регіональний вимір електоральних процесів України (на прикладі Івано-Франківської області)	201
Стойко О. М.	
Політизація регіонального управління – перешкода регіональному розвитку	205

Колодинський С. Б.	
Вплив сучасного адміністративно - територіального менеджменту на регіональну політику.....	208
Петровський П. М., Федорчак О. В.	
Роль агенцій регіонального розвитку у формуванні сприятливого інвестиційного клімату	211
Павлюк А. П.	
Секторальна децентралізація як фактор формування спроможності територіальних громад	216
Лисенко Г. І., Волкова С. П.	
Реформа децентралізації на Дніпропетровщині: передумови, хід проведення, перші результати	221
Стогова О. В.	
Об'єднання територіальних громад у Сумській області	224
Стеценко С. В.	
Роль історичної політики в українській самоідентифікації.....	229
Медвідь Ф. М., Курчина Т. О., Твердохліб А. І.	
Політико-правові засади регіональної політики в умовах об'єднання територіальних громад	232
Дьомкін П. О.	
Децентралізація: сутність, реалізація, проблеми та перспективи	237
Дмитренко О. С.	
Сервісна держава як модель реалізації реформи державного управління в Україні	241
Третяк В.П.	
Раціональне розміщення продуктивних сил як фактор втілення політики децентралізації	245
Дмитренко С. П.	
Політичний протест : реалії сучасної України	248
Розумний О.М.	
Ідентичність та історична пам'ять громадян України : національна єдність vs регіональні відмінності	252
Глизнер С. В.	
Процес децентралізації Івано-Франківської та Закарпатської областей : порівняльний аспект	256
Харитонюк О. Л.	
Примусове об'єднання територіальних громад України – як механізм децентралізаційної реформи	261
Денисов К.В.	
Децентралізація влади в Україні : адміністративні та бюджетні аспекти, національна безпека	265

Каракасіди О. Ф.

До питання про сенс та моделі самоврядування в контексті функціонування правової держави 268

Турій О. В.

Стратегія державної політики у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства на місцевому рівні: основні проблеми її реалізації 273

Кісловський А. В.

До питання структури статутів міських громад 277

Линдюк С.С.

Порівняння конституційної відповідальності депутатів місцевих рад з іншими видами відповідальності 280

Денисова А.О.

Партійний дискурс щодо соціальної держави в Україні 283

ЕТНОКУЛЬТУРНІ АСПЕКТИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Онищук В.М.

Мовне партнерство як базовий принцип демократичного суспільства 287

Луцишин Г. І.

Вплив міжетнічних відносин на зовнішню політику України 290

Калакура О. Я.

Комунізація життя Полонії УСРР : сучасна українська історіографія 293

Криськов А.А.

Експеримент, що тривав століття (єврейські землеробські колонії в губерніях Правобережної України у ХІХ ст.)..... 300

Коч С. В.

Соціально-культурная презентація регіональних етнокультурних груп как механізм лоббирования интересов (на примере Одессы) 305

Ярошук І.В.

Антисемітизм як складова державної та регіональної етнічної політики на українських землях в 17 – на поч. 20 століття 310

Червеняк К. Т.

Етнічна регіоналізація в контексті децентралізації системи управління..... 317

Мошук А.В.

Молодёжная политика еврейских политических партий в западной Беларуси в межвоенный период (на примере польского Бунда)..... 321

Анастас К.В.

Некоторые аспекты реализации регионального компонента в системе современного образования 326

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

*Тімохін Віктор Олександрович, доктор архітектури, професор,
завідувач кафедри дизайну архітектурного середовища,
Київський національний університет будівництва і архітектури*

МІСТО ТА РЕГІОН: ПРОБЛЕМИ І ШЛЯХИ ІНТЕГРАЦІЇ ТА РЕІНТЕГРАЦІЇ

Сьогодні однією з найболючіших проблем у сучасній архітектурі та містобудуванні багатьма фахівцями у цій галузі все частіше визнається нагальна потреба збереження, відновлення та відродження міських форм і структур, міського образу життя, а загалом міської культури у фактично некерованих процесах суцільної урбанізації, які невблаганно поширюються і набувають нелюдських масштабів на територіях регіонів і міст, що їх утворюють. При цьому в містах, із середовища яких були в свій час запуснені процеси глобальної урбанізації і котрі, подібно до бумерангу, руйнували на своєму шляху залишки осередків міської культури в регіоні, почали виникати, явно не по своїй волі, джерела і осередки не завжди передбачених процесів і структур, що, в свою чергу, обумовили розповсюдження небачених, часто просторово і функціонально необґрунтованих і мало керованих напівавтономних утворень у вигляді конгломерацій, агломерацій і конурбацій.

Ці досить хаотичні утворення, розмиваючи межі міст і регіонів, з одного боку, прагнучи до позитивної взаємної інтеграції, начебто створювали умови для подальшого системного і гармонічного об'єднання міст і регіонів, що за задумом повинно було би супроводжуватись народженням упоряднених нових форм і структур надрегіонального рівня. Оскільки, як свідчить містобудівна теорія та практика, з ряду причин цього не сталося, хаотичні урбанізовані новоутворення, подібно метастазам, розповсюджуючись територіями міст і регіонів, поступово перетворювали їх в хворобливо аморфний і одноманітний, мало структурований і непридатний для повноцінної життєдіяльності простір. З іншого боку, на цій суцільно урбанізованій, так би мовити анізотропній, поверхні, завдяки процесам реінтеграції збереглися окремі острівці – осередки, а в окремих випадках архіпелаги міського середовища з ознаками регіональної і міської організації і культури.

Разом з тим після, так би мовити, повені суцільної урбанізації, у ряді випадків на території регіону поступово відкладався її реінтегрований залишок у вигляді нових форм штучних ландшафтів, зі своїми протоками і ущелинами транспортно-комунікаційними коридорами, схилами, терасами і хребтами багатоповерхової забудови. Вивченню цих нових форм взаємодії міст і регіонів в процесах суб- і суперурбанізації, а також різноманітних проявів, так званої, задкуючої урбанізації, приділялась завжди значна увага в дослідженнях соціологів, демографів, економгеографів т. ін. [1]. До цих досліджень також

долучались відомі архітектори і містобудівники в різних країнах, в тому числі в Україні [3-4]. Частина цих та інших досліджень присвячувалась класичній концепції «місто і регіон», де наголошувалось на їх протиставленні і поляризації, а взаємна інтеграція досліджувалась в межах системи населених місць [4]. Інші дослідження спирались на гіпотезу «регіон як місто», де неперервна урбанізація та інтеграція спиралася на ідею ієрархічно структурованої мережі міст і регіонів, яка в майбутньому сприяла би утворенню єдиного планетарного міста [5-6]. Доречно згадати, що сітьові моделі центральних місць, які були запропоновані майже століття назад В. Кристаллером, сьогодні знайшли впровадження у формування сучасної мережі регіонального розселення у ФРН.

На провідну роль процесів інтеграції також орієнтувалась концепція «місто-регіон», де міський спосіб життя і міське середовище повністю поглинались зибучими пісками глибинної суперурбанізації. До компромісних рішень, що встановлювали паритетну основу для процесів інтеграції та реінтеграції регіональних і міських форм закликали прихильники концепції «місто з регіоном», що передбачала можливості структурування і організації цих форм на єдиних засадах і показниках [7]. Слід відмітити, що окрім більш менш цілісних концепцій взаємозв'язку між містом і регіоном всередині них спонтанно виникали досить стійкі форми, що свідчило про реальність існування процесів реінтеграції. Внаслідок активізації останніх, що своєю суттю, змістом і спрямованістю нагадують процеси самоорганізації, вже сьогодні поступово викликаються до життя і набувають чинності нові міські утворення, що подібні до містобудівних кондомініумів і кластерів, технопарків, техно- і екополісів, нових елементів розселення (НЕРів і КВАРів) [3], міст-сателітів т. ін. У сукупності з історичними містами, комунікаційними каркасами і транспортними коридорами надагломераційного рівня ці та інші новоутворення обумовлювали виникнення русел, долин і басейнів розселення [3], а в кінцевому рахунку, переконливих образів штучних ландшафтів.

Ще один важливий аспект проблематики процесів інтеграції та реінтеграції міста та регіона на суцільно урбанізованих територіях лежить у площині некласичного теоретико-методологічного осмислення процесів формування природних і штучних ландшафтів. Деякі вчені, наголошуючи на тому, що сьогодні, коли «... філософи і вчені.., мистецтвознавці та психологи, політики та ідеологи почали мислити ландшафтом» [8, с. 5], слід звернути особливу увагу на те, що «... ландшафтно-просторове мислення проявляється вже не в окремих теоретичних побудовах тих чи інших мислителів і вчених, а починає виступати в якості досить потужного культурологічного процесу» [8, с. 5], який сьогодні поширився на теренах архітектури, містобудування та регіоналістики.

Однією з найважливіших складових цього культурологічного процесу стає синергетичний світогляд, побудований на визнанні об'єкт-суб'єктної реальності, кооперованої і когерентної взаємодії між природою, людиною та її

штучним оточенням. Спираючись на один із головних постулатів синергетики про конструктивну роль хаосу (в даному випадку хаотичних процесів глобальної урбанізації) у виникненні нових форм і структур, в містобудівній теорії започатковано новий напрям – урбосинергетика, чи по-іншому, теорія самоорганізації, – який дозволяє визначити межі та умови самоорганізації та гармонічного розвитку складних містобудівних систем і формацій, в тому числі таких, що народжуються в процесах інтеграції та реінтеграції в оточенні суцільно урбанізованого простору на територіях міст і регіонів [9].

У межах урбосинергетики також була запропонована концепція урбанізованих ландшафтів (урболандшафтів), які природним чином поступово формуються в процесах глобальної урбанізації. Дослідження цих процесів свідчить, що їх розгортання, інтеграція та реінтеграція на територіях міст і регіонів, мала поступовий характер і послідовно відтворювала стадії їх історичного розвитку, які «... переходять одна в одну і на окремих етапах співіснують паралельно: «класична» урбанізація, що характерна для 50-х і частково 60-х років ХХ ст., субурбанізація 60-70 років; ексурбанізація – просторова експансія урбанізації в неметрополітенські ареали» [1, с. 280]. Якщо до цього додати сучасний етап суперурбанізації, тобто «... прагнення до зросту висотності споруд сучасних міст» [1, с. 104], зростаючих обсягів підземного будівництва т. ін., то вимальовується більш менш впорядкована картина реалізації цих процесів.

Результатом сумісної і кооперованої інтеграції та реінтеграції, тобто самоорганізації цих процесів, стає виникнення відповідних їм початкових форм на територіях міст і регіонів. Серед них найважливішими стають: конгломерації, що пов'язані з промисловим освоєнням приміських територій; міста-сателіти, які межують з міськими агломераціями та їх хаотичними зрощеннями – конурбаціями. У відповідності до урбосинергетичних уявлень в надрах цих форм і процесів поступово виникають, співіснують і взаємодіють між собою нові багат шарові утворення, що послідовно і поступово інтегруються в осередкові, зірчасті, фокусовані та сузірні структури. При цьому осередкові структури виникають внаслідок конгломеративного освоєння приміських територій, а зірчасті – у результаті активації сателітних форм розселення в регіонах. Фокусовані структури пов'язані з формуванням центрів масового тяжіння агломерацій, а сузірні структури народжуються в результаті експансії суперурбанізаційних процесів під час формування конурбацій.

Процеси самоорганізації, що узгоджують у просторі та часі розгортання вище згаданих форм і структур з достатньою вірогідністю створюють необхідні умови для гармонічного співіснування різновидів урболандшафтів. Їх острівні види виникають в осередкових структурах конгломеративного освоєння території регіонів і міст, які стають джерелами і центрами субурбанізації та її подальшого розповсюдження. Ці процеси, поширюючись уздовж напрямів радіального розвитку центральних функцій міст, породжують русловий характер сателітних типів і зірчастих структур розселення. Долинний тип

урболандшафтів виникає внаслідок одночасного стягування у центр і поширення на периферію агломерацій як населення, так і міських функцій з відповідним поліцентричним розміщенням зон масового тяжіння. Кінцевий рифовий, тобто органічно поширений у глибину і висоту, багатоярусний вид урболандшафтів характеризується напластуванням міжміських зв'язків, центрів і комунікацій конурбаційного рівня, що супроводжується формуванням сузірної структури.

В такому вигляді взаємодія між багатоярусними формами і структурами, видами і типами, їх гармонічне поєднання і відокремлення, інтеграція та реінтеграція в процесах самоорганізації регіонального і міського середовища породжує феномен урболандшафтності. Це явище, що є антиподом і протистоїть одноманітно хаотичним процесам глобальної урбанізації, сприяючи, з одного боку, взаємному проникненню і єдності регіональних і міських форм і структур, з другого, – збереженню і підтриманню їх ідентичності й власних культурних цінностей міського й урбаністичного способу і образу життя, стає важливим засобом і ефективним заходом приборкання і регулювання стихійної навали суцільної урбанізації територій міст і регіонів. З цих позицій урболандшафти стають життєдайним гумусом, завдяки якому народжуються і зростають нові форми і структури, котрі стають своєрідними реперами і дороговказами на шляху гармонізації штучного оточення Людини міської (*Homo urbanus*).

Список використаних джерел

1. Перцик Е. Н. Среда человека: предвидимое будущее. – М.: Мысль, 1990. – 356 с.
2. Geddes P. Cities in Evolution. An Introduction to the Town Planning and to the Study of Civics. – N.Y. Harper Torchbooks. – 1968 (1915). – 409 p.
3. Гутнов А. Э. Эволюция градостроительства. – М. : Стройиздат, 1984. – 256 с.
4. Фомин И. А. Город в системе населенных мест. – К.: Будивельник, 1986. – 141 с.
5. Хаггет П. Сетевые модели в географии// Модели в географии. – М.: Наука, 1971. – С. 287-343
6. Doxiadis C. A. Urban renewal and the future of the American city. – Washington, 1967. – 174p.
7. Линч К. Образ города. – М.: Стройиздат, 1982. – 328с.
8. Тютюнник Ю. Г. Тоталлогия ландшафта/ Ю. Г. Тютюнник. – К.: Центр гуманитарного образования НАН Украины. – 2002. – 122 с.
9. Тімохін В.О. Архітектура міського розвитку. 7 книг з теорії містобудування. – К.: КНУБА, 2008. – 629с.

*Наумкіна Світлана Михайлівна, доктор політичних наук, професор,
завідувач кафедри політичних наук і права,
Челак Олександр Петрович, кандидат політичних наук,
ДЗ «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені
К. Д. Ушинського»*

РЕГІОН ЯК ІСТОТНА ФОРМА ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ

Вагомою складовою державної політики сучасних країн є управління розвитком територій, яку в межах суспільно-політичних наук називають просторовою політикою розвитку, що ставить за мету нівелювання регіональних диспропорцій та забезпечення збалансованого розвитку регіонів держави із урахуванням їх потреб та можливостей і загальнонаціональних пріоритетів. Особливої актуальності регіональна політика України надула в контексті реформи державного управління в державі, а саме процесів децентралізації, про які Україна говорила більше 20 років, а реальні кроки розпочала здійснювати лише у 2014-2015 рр. на виконання вимог Європейського союзу щодо подальшої інтеграції та вимог МФВ щодо надання кредитів для фінансування реформ в державі. Посилення регіональної політики в Україні як вимога інтеграційних процесів до ЄС викликана актуальністю концепції функціонування ЄС як Європи регіонів, кожний з яких є самостійним та самодостатнім для забезпечення сталого розвитку територій. Однак, регіональна політика ЄС та в Україні мають зовсім різний зміст, отже, виникає певна потреба в з'ясуванні сучасного змісту регіональної політики України в контексті європейської інтеграції.

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. Технологічна революція у засобах транспортування та розвиток комунікацій, становлення світової системи ринкової економіки, інтенсифікація процесів урбанізації, пов'язана з поступом індустріалізації, централізація управління та процесів прийняття рішень, соціальне та економічне планування на засадах раціональності стали свідченням правильності такого підходу. Результатом розвитку цих тенденцій було нівелювання регіональних диспропорцій. Нині регіональні дослідження спрямовані на вивчення процесів, систем, структур, які виникають, перетворюються і зникають у однорідному та однотипному просторі.

Регіони є одночасно ієрархічною складовою національного простору і системою, що має горизонтальні зв'язки із регіональними системами, сформованими різного роду видами діяльності (освіта, економіка, медичне обслуговування, поділ праці тощо). Таким чином, на рівні регіону як домінуючого територіального утворення відбувається взаємопроникнення економічного, політичного, соціального, інформаційного та інших видів

діяльності певної території, інтегративне сприйняття яких визначає її специфіку і, відповідним чином, впливає на діяльність людей. Всі ці процеси є предметом дослідження спеціальної наукової дисципліни регіонології – науки «про розвиток регіональних систем, органічний розвиток людини і довкілля, розуміння інноваційної парадигми в регіотворенні та регіонального потенціалу культури» [1, с. 30].

Поняття «регіон» еволюціонувало у визначенні ключових для розуміння суті регіональних відмінностей чинників, які виникали у різні періоди соціально-економічного розвитку суспільства. Залежно від особливостей цих змін, мінялися й теоретичні підходи до особливостей регіональної політики.

Відмінності у розумінні терміну «регіон» зумовлені тим, що це поняття містить певну гносеологічну суперечність: якоюсь мірою регіони існують фактично, а певною мірою ця категорія створена дослідниками і аналітиками для полегшення пізнання, класифікації, описування явищ. Загалом же, термін «регіон» на сьогодні вживається у трьох різних, проте взаємопов'язаних значеннях, які відповідають трьом різним поняттям «частини території» [2, с. 246]. Сучасне розуміння змістового наповнення поняття «регіон» відображено у прийнятій у ЄС дефініції сталого розвитку регіону (Sustainable Development), який означає такий соціально-економічний розвиток, коли настає процес інтегрування політичної, економічної та соціальної діяльності при збереженні природної рівноваги і розвитку основних природних процесів із метою забезпечення основних потреб кожної суспільної групи або громадян як сучасних, так і усіх наступних поколінь [4, с. 12].

Регіональна політика – це сфера діяльності з управління економічним, соціальним і політичним розвитком країни у просторовому, регіональному аспекті, тобто пов'язану зі взаємовідносинами між державою і районами, а також районами між собою.

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.

Теоретичні засади управління регіональним розвитком в ЄС розробляються відповідною державною інституцією, а сам розвиток фінансується з коштів, які є у розпорядженні центральної влади країн-членів ЄС. В окремих випадках уряд делегує свої повноваження органам регіональної влади, однак при цьому визначає головні умови виконання завдань і залишає за

собою право контролю. Регіональна допомога з боку держави спрямовується на нівелювання регіональних диспропорцій і підтримку господарської діяльності у регіонах із гіршими економічними умовами, створює переваги для певних напрямків діяльності, а окремі з них підтримує інструментами регіональної політики. На сьогодні політика регіонального розвитку поступово позбавляється автономності здійснення і стає формою вираження відповідних секторних політик.

Перманентний процес удосконалення теоретичних засад управління регіональним розвитком у ЄС на певному етапі спричинив виникнення, а на сучасному етапі – утвердження спільної регіональної політики. Будучи загальноприйнятою основою регіонального розвитку, вона впливає на національну специфіку окремих держав-членів і ставить за мету нівелювання регіональних диспропорцій та створення передумов для гармонійного розвитку регіонів. Національні політики регіонального розвитку у державах-членах ЄС виходять з положень спільної регіональної політики, яка формується за активної участі усіх держав і уряд будь-якої з них не може бути примушений до виконання жодного з рішень, з яким він не погоджується.

Однак для того, щоб відбулось реальне зменшення регіональних диспропорцій, навіть за умови всебічного заохочення та підтримки тенденцій до позитивних змін у регіоні, потрібен тривалий період та удосконалення управлінської діяльності щодо здійснення спільної політики регіонального розвитку у кожній окремо взятій державі, ефективне використання фінансової допомоги структурних фондів, підвищення ефективності роботи державних та неурядових інституцій регіонального розвитку, підвищення рівня інноваційності регіонів, усунення різних трактувань з боку національних урядів положень нормативно-правових актів ЄС у цій сфері [3, с. 258].

Без сумніву, тривале проведення політики регіонального розвитку у Європі не сприяє окремим регіонам та територіям у подоланні їх депресивності. Тому одного лише вирівнювання «стартових умов» для регіонів недостатньо. При розробці теоретичних основ управлінської діяльності необхідно зважати, що менш розвинуті регіони будуть існувати завжди, оскільки сам розвиток у європейському, як і у будь-якому іншому просторі, відбувається нерівномірно.

На сьогодні ж основним протиріччям, яке випливає з європейської інтеграції, є зростання поляризації між країнами та регіонами за рівнем життя. Дисбаланс у розвитку регіонів ЄС збільшується із вступом нових членів. Саме тому основною теоретичною проблемою управління тут є розробка і застосування ефективної методології корегування спільної регіональної політики відповідно до сучасних реалій. У цьому контексті основну роль відіграє активна та дієва допомога з боку інституцій та інструментів регіонального розвитку ЄС. Урахування національних особливостей у процесі інтеграції, при виборі її шляхів свідчить про гнучкість та відсутність догматизму у підходах, що застосовуються на сьогодні у ЄС.

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.

Регіональний розвиток будь-якої країни, зокрема й України, є багатогранним явищем і тому потребує різноманітних, диференційованих підходів у принципах використання інструментів інтеграції, соціального захисту, в освіті, охороні здоров'я, підтримці громадської ініціативи тощо. Не можна використовувати однаковий інструментарій управління у різних регіонах, оскільки це посилює регіональну нерівність, яка завдає шкоди загальнонаціональним інтересам держави.

Поворотним пунктом у прискоренні процесів посилення локального (а в умовах урбанізації – міського) рівня у взаємовідносинах та взаємодії соціотехноприродних систем «країна» – «регіон» – «місто» на теренах Європи можна вважати ухвалення у 1985 р. Європейської хартії місцевого самоврядування. Вона остаточно зафіксувала нову роль локального рівня у процесах соціально-економічного розвитку країн і прискорила трансформацію суб'єкт-об'єктних відносин між державою та містом у суб'єкт-суб'єктні. Такі процеси, на думку Г. В. Музиченко, наявні і сьогодні, наслідком чого стає:

1) посилення ролі асоціативних органів місцевого самоврядування (асоціацій міст різних країн), які є впливовими легітимними представниками інтересів територіальних громад у відносинах країни та міста, ЄС та міста;

2) розробки ефективних механізмів наскрізного управління та планування в країнах ЄС, механізмів збалансування та гармонізації функцій, компетенцій і повноважень органів влади та управління різних рівнів;

3) повсюдне впровадження культури стратегічного планування на рівні міст;

4) формування різних координуючих органів, призначених для збалансування інтересів та впорядкування відносин між містами як по горизонталі, так і по вертикалі (наприклад, Конгрес місцевих та регіональних влад ЄС);

5) поступове збільшення частки місцевих бюджетів у бюджетах держав;

6) стимулювання на місцевому рівні політики спільного (влада - громада) управління територіальним розвитком;

7) запровадження механізмів заохочення горизонтальної кооперації міст і підтримки місцевих ініціатив тощо [3, с. 261].

Визначені на 2014-2020 рр. нові завдання регіональної політики ЄС передбачають посилення уваги саме до соціально-політичної складової розвитку регіонів ЄС та відмову від політики усунення диспропорцій між регіонами на користь стимулювання власних ініціатив регіонів та місцевого населення до забезпечення сталого розвитку їх територій.

Відтак, сучасний регіон стає центральною одиницею сталого розвитку всіх країн світу, що визначається прийнятою ООН концепцією сталого розвитку як основного орієнтиру розвитку на світовому рівні. Саме через регіон відбуватиметься розвиток інфраструктурних проектів, соціально-економічний та політичний розвиток держави. Саме тому державна регіональна політика набуває особливого статусу та значної уваги з боку центральних органів влади як така, що забезпечить подальший розвиток держави на майбутнє.

Список використаних джерел

1. Злупко С. М. Наукові основи моделювання розвитку регіональних суспільно-економічних систем / С. М. Злупко // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональні суспільні системи [зб. наук. праць]. – Вип. 3 (XLVII) / НАН України, Ін-т регіональних досліджень / Редкол.: від. ред. Акад. НАН України М. І. Долішний. – Ч. 1. – Львів, 2004. – С. 15–31.

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

4. Шамборовський Г. О. Регіональна політика Європейського Союзу / Г. О. Шамборовський. – К.: Знання, 2011. – 187 с.

*Головатий Микола Федорович, д-р політичних наук, професор
ПрАТ «ВНЗ Міжрегіональна академія управління персоналом»*

ДЕРЖАВНА ВЛАДА І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМА ЄДНОСТІ І ПРОТИРІЧ У СУЧАСНИХ УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОСТІ

1. Державна влада і місцеве самоврядування – невід’ємний атрибут формування суверенної, правової, демократичної держави. При цьому між ними існує тісний взаємозв’язок та певні протиріччя, пов’язані головним чином, з функціональними ознаками.

2. Державна влада (за формулюванням американського політолога Ендрю Хейвуда) це: а) влада, як прийняття рішень; б) певна система соціальних

відносин між державою і людьми; в) контроль думки (спосіб впливу на людину) [7].

3. Державна влада – це «політико-правовий інструмент забезпечення функціонування держави та реалізації її місії через систему повноважень і механізмів, що застосовуються від імені держави спеціально утвореними органами державної влади для захисту та реалізації спільного інтересу, забезпечення загальних і локальних потреб, реалізації функцій регулювання та вирішення конфліктів у суспільстві [1, с.143].

4. Державна влада окремо формулює, декларує і практично реалізує так звану регіональну політику. При цьому, як справедливо зазначає А.Ю. Костенко «Об'єктивними передумовами регіональної політики є структурна неоднорідність простору країни в природно-географічному, ресурсному, економічному, соціальному, етнічному і політичному аспектах [3, с. 340]. Така політика охоплює систему відповідних відносин: а) між державою і регіонами; б) між регіонами в середині держави.

5. Немало фахівців, зокрема Ю.В. Содель [6] акцентують увагу на тому, що існує проблема своєрідної біполярності, – тобто взаємодії виконавчої влади і самоврядування на місцевому рівні. Досить часто, в реальній суспільній практиці є певні протиріччя і неузгодженості, а то і конфлікти, пов'язані в першу чергу, з нечітким визначенням повноважень сторін.

6. Місцеве самоврядування втілює і сприяє реалізації людьми інтересів і потреб місцевих громад у тісному поєднанні із загальнонаціональними інтересами і потребами, забезпечення яких в цілому пов'язане з державою, її функціонуванням. Як підкреслюється у преамбулі європейської хартії місцевого самоврядування, право громадян на безпосередню участь в управлінні усіма державними справами найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні [2]. Звідси пояснюється актуальність і потреба глибокого осмислення взаємин державної влади і місцевого самоврядування стосовно найбільш продуктивного забезпечення життя громадян, реалізації їх прав, свобод і інтересів.

7. Існують ряд моделей місцевого самоврядування: англосаксонська, континентальна, соціалістична, іберійська, різноманітні гібридні форми. Вважаємо, що у сучасній Україні формується модель місцевого самоврядування, що поєднує перш за все англосаксонську і континентальну модель, що мають такі характерні ознаки: демократизм; повна децентралізація (самостійність у функціонуванні органів самоврядування); державна підтримка місцевого самоврядування (гарантії); державний нагляд (підконтрольність) за законністю діяльності органів місцевого самоврядування.

8. Глибинний сенс (зміст) місцевого самоврядування проглядається в першу чергу через його функції. Коротко такими функціями є:

- політична (форма публічної влади);
- загальнодемократична (децентралізація, збалансованість влади, владних повноважень);

- господарська;
- інтеграційна;
- культуротворча;
- селективно-соціалізаційна (рекрутування управлінських кадрів і т. ін.).

9. Традиції місцевого самоврядування закладалися задовго до формування державності (державної влади), а тому їх розвиток сьогодні, в тому числі і в Україні має здійснюватися з урахуванням цієї особливості.

«Поняття місцевого самоврядування, - пише українська дослідниця І.С. Погорелова, – для України виникло після проголошення нею незалежності, а нині цей термін тільки входить у наш політико-правовий словник. Система місцевого самоврядування, його компетенція визначаються законодавчо, де її основою слугують українське законодавство, зокрема Конституція України, закони «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін.; міжнародно-правові акти: зазначимо, що наприкінці ХХ ст. спільна думка про місцеве самоврядування та Європейській хартії про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 р.; локальне законодавство – статuti територіальних громад, регламенти місцевих рад та інші акти, які приймаються органами місцевого самоврядування. [5, с. 103].

Зазначимо, що при розгляді проблеми місцевого самоврядування в Україні за основу мають братися Конституція України (1996 р.) та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Як зазначає вже цитована нами політолог І.С. Погорелова: «Порівняно з конституційним положенням Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» більше відповідає Європейській хартії, оскільки під МС розуміє не тільки гарантоване державою право, а й реальну здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення» [5, с. 104].

10. Проблема «центр-регіони» нині є досить гострою для сучасної України. Як пишуть українські вчені Ф. Медвідь і М. Медвідь: «Відсутність активної, виваженої державної регіональної політики за попередні 20 років призвела до посилення відцентрованих та дезінтеграційних тенденцій на регіональному рівні, послаблення міжрегіональних економічних зв'язків та порушення ефективної взаємодії за вертикаллю «центр-регіони», диференціації регіонів за рівнем конкурентоспроможності та якості життя громадян» [4, с. 68-70].

Зазначимо, що і до 2015 року і у подальшому для України основними складовими інституційно-правової бази розвитку регіонів є: Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів (№ 2850-IV від 08.09.2005 р.) та Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. (затверджена Постановою КМУ № 1001 від 21.07.2006 р.) Принципи раціональності, відповідальності та ефективності децентралізації – орієнтири, на які мають спиратися подальші реформи у сфері державного управління. Отже, держава залишається координатором інтересів усіх рівнів. Гармонізуюча роль держави

особливо має активізуватися в точках зіткнення інтересів: між людиною і громадою, між громадою і регіональною владою, між регіональною і державною владою тощо.

Список використаних джерел

1. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад. Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL : zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036

3. Костенко А.Ю. Регіональна політика в Україні // Становлення і розвиток української державності [зб. наук. пр.]. – К. : ДП «Видавничий дім «Персонал», 2012. – С. 340- 342.

4. Медвідь Ф.М., Медвідь М.Ф. Національні економічні інтереси в системі державної регіональної політики України // Становлення і розвиток української державності [зб. наук. пр.]. — К. : ДП «Видавничий дім «Персонал», 2011. – С. 68-72.

5. Погорелова І.С. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: проблеми і суперечності / І.С. Погорелова // Наукові праці МАУП /, 2011. Вип. 2 – С.103-109.

6. Содель Ю.В. Виконавча влада і місцеве самоврядування в умовах становлення правової держави // Становлення і розвиток української державності [зб. наук. пр.]. – К. : ДП «Видавничий дім «Персонал», 2012. – С. 373-374.

7. Heywood A. Politologia / A. Heywood. – Warsawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2010. – 554 S.

***Батанов Олександр Васильович**, д-р юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник*

Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

РОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПРОЦЕСАХ СТАНОВЛЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНИ

Основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України визначає Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. Згідно цього Закону, 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.

Аналіз суб'єктно-об'єктних, функціонально-телеологічних, інституційних, матеріально-технічних та інших елементів державної регіональної політики свідчить, що важливою умовою її становлення та реалізації є ефективна модель місцевого самоврядування. Так, зокрема, серед принципів державної регіональної політики визначаються такі, як принципи співробітництва – узгодження цілей, пріоритетів, завдань, заходів і дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, забезпечення співробітництва між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики та субсидіарності – передачі владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації, а у числі її пріоритетів – стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей; сприяння здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування; створення ефективних механізмів представництва інтересів територіальних громад на регіональному рівні тощо.

Акцент на ролі та значенні інститутів місцевого самоврядування у процесах становлення та реалізації державної регіональної політики є абсолютно закономірним. Адже результати державної регіональної політики, як і усіх інших напрямів та форм внутрішньої політики держави, найбільш рельєфно проявляються та апробуються саме на локальному рівні – у межах територіальних громад. Визнання та становлення в Україні місцевого самоврядування, глибокі економічні й політичні перетворення в суспільстві і формування на цій основі нової демократичної державності, перманентні процеси децентралізації публічної влади безпосередньо пов'язані з виробленням та практичною реалізацією принципово нових для нас підходів до розв'язання як загальнодержавних, так і регіональних і місцевих проблем.

Саме місцеве самоврядування акумулює політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства в будь-якій галузі суспільного розвитку. Також на цьому рівні організації публічної влади відбувається діалектичне поєднання волі законодавця з конкретними інтересами місцевого населення, яке стає не лише первинним суб'єктом локальних конституційно-правових відносин, а й основним суб'єктом управлінських, адміністративно-правових відносин, що є однією з характерних рис місцевого самоврядування.

Також місцеве самоврядування є природним правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Право самостійно, без втручання ззовні, розв'язувати власні проблеми та урядувати своїм життям, є органічною складовою системи прав людини і громадянина у демократичному суспільстві. Це право присутнє практично в кожній сфері

життєдіяльності людини (економічній, соціальній, культурній, політичній та ін.), відображаючи життя людини в особливому якісному стані, пов'язаному як із затвердженням у громадській свідомості та практиці ідеї свободи особи, так і розумінням того, що найкращою мірою розв'язати проблеми людини може лише та влада, яка найближче до неї, і цією владою є місцеве самоврядування.

У зв'язку з цим, однією з передумов формування реальної та дієвої державної регіональної політики є створення та функціонування повноцінної системи локальної демократії, реалізація різнопланових місцевих інтересів, визначення сфери відання територіальних громад та формування ідеології розуміння місцевого самоврядування через призму місцевих проблем. Якими є ці проблеми – питання місцевого значення, як вони розв'язуються, якою є роль у цьому держави, органів влади та безпосередньо населення – таким і є справжнє місцеве самоврядування, а у силу цього – сильною держава.

В ідеалі держава за допомогою правових заходів має лише впорядковувати, зовнішньо оформлювати самоврядну активність територіальних громад, не встановлюючи її. Лише таким чином місцеве самоврядування може стати явищем громадського, а не державного життя. Визнаючи та гарантуючи дане право, а також цілеспрямовано здійснюючи політику децентралізації публічної влади держава дає можливість самостійно розвиватися територіальним громадам, водночас підкріплюючи та захищаючи муніципальну діяльність за допомогою ряду заходів, які насамперед передбачені конституційно. Більше того, визнання права на місцеве самоврядування відкриває додатковий, найбільш демократичний та оптимальний канал для реалізації усіх прав людини: політичних, економічних, соціальних, культурних тощо.

Саме через місцеве самоврядування реалізується більшість прав людини. Саме людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України), а, у свою чергу, кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості (ст. 23 Конституції України). Значною мірою реалізація цих фундаментальних конституційних правоположень залежить від ефективно функціонуючої публічної влади, у тому числі й влади місцевого самоврядування.

Категорія ефективності місцевого самоврядування – складне, багатофакторне явище, яке, на жаль, не одержало належного висвітлення в літературі з проблематики місцевого самоврядування. Вважаємо, що доктринальне осмислення сутності місцевого самоврядування як права населення на реалізацію своїх інтересів за місцем проживання та самостійне вирішення питань місцевого значення, а також законодавча інституціоналізація феномену взаємозв'язку між категоріями «місцеві інтереси» – «питання місцевого значення» у розрізі проблем ефективності функціонування як окремих інститутів місцевого самоврядування, так і, особливо, становлення та реалізації державної регіональної політики, доцільно проводити у тісному

взаємозв'язку з категоріями «якість життя», «спосіб життя населення», «гідність життя». Адже головною метою організації місцевого самоврядування і є підвищення якості життя, удосконалення відносин, які виникають між різними шаблями публічної управлінської ієрархії. Не випадково при визначенні територіальної громади слід виходити з того, що це соціальна спільність, яка здатна як суб'єкт управління на основі спільних цінностей організувати місцеве господарство, місцеве виробництво відповідно до своїх інтересів, постійно покращуючи якість життя.

Ці лексичні формули виконують соціально-оціночну функцію та покликані відбивати ступінь задоволення потреб і запитів місцевих жителів, що не піддаються прямому кількісному виміру. До показників якості життя, його гідності належать характер і зміст праці та дозвілля, задоволеність своїм приватним життям, ступінь задоволеності людини своїм станом як вільної особистості, суспільною та політичною активністю, спілкуванням, самовираженням і саморозвитком, ступінь комфорту в праці й у побуті, ступінь реалізації моральних цінностей. Сюди можна віднести і показники середньої тривалості життя громадян на даній території, рівня захворювань, зміни демографічної і соціальної структури населення тощо.

При законодавчому визначенні «питань місцевого значення» також слід мати на увазі, що місцеве самоврядування повинно займатися переважно місцевими справами, не роблячи спроб брати участь у вирішенні державних та регіональних справ, якщо вони не пов'язані з розв'язанням проблем місцевих. У зв'язку з цим можна з цілковитою впевненістю говорити, що правова сутність місцевого самоврядування проявляється та реалізується в діяльності щодо встановлення, зміни та припинення правових відносин саме між суб'єктами системи місцевого самоврядування, тобто при взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування для реалізації їх функцій і повноважень з питань місцевого значення. Саме у взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування між собою під час вирішення питань місцевого значення проявляється та реалізується сутність, невід'ємні, детермінуючі, іманентні властивості місцевого самоврядування.

Слід зазначити й те, що як з погляду нормативного змісту, так і доктринального наповнення конституційні положення про місцеве самоврядування пов'язані з принципом народовладдя. Так, відповідно до ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Іншими словами, держава визнає місцеве самоврядування як самостійний рівень здійснення народом належної йому влади, яка реалізується у формі місцевого самоврядування або так званої муніципальної (публічно-самоврядної) влади територіальної громади. Це передусім передбачає усебічну децентралізацію публічної влади та організаційну відокремленість і незалежність місцевого самоврядування від державної влади, його самостійність при вирішенні питань місцевого значення. Але самостійність, як указує Конституція України, у межах

власних повноважень. Таким чином, йдеться про правові межі автономності місцевого самоврядування, а не повну самостійність та незалежність місцевого самоврядування від усієї системи публічного владарювання.

Така самостійність означає, що жоден з органів державної влади, жодна посадова особа не має права ухвалювати акти, вчиняти дії, які втручаються в сферу місцевого самоврядування. Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень (ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Таким чином, можна з цілковитою впевненістю говорити як про визнання, так і легалізацію публічної влади територіальних громад. Поряд з тим у процесі її конституювання, структурування та інституціоналізації виникає ряд проблем, пов'язаних не стільки зі структурно-функціональними її характеристиками, скільки з концептуально-атрибутивними параметрами її становлення, ординарної діяльності та перспективного розвитку.

Також не можна не відмітити, що місцеве самоврядування – це один з пріоритетних інститутів громадянського суспільства. Відомо, що громадянське суспільство – це спосіб соціального життя, який заснований на праві та демократії; суспільний устрій, за якого кожній людині гарантується вільний вибір форм його економічного та політичного буття, затверджуються права людини, забезпечується ідеологічний плюралізм. Громадянське суспільство – це такий соціальний простір, у якому люди взаємодіють порівняно вільно, без безпосереднього втручання держави. Громадянське суспільство – це велика самоорганізована суперсистема, яка складається з багатьох недержавних інститутів та асоціацій фізичних осіб. При цьому не тільки у цілому громадянське суспільство, а й його спільності на місцях представлені значним «ансамблем» самоврядних скооперованих громад та об'єднань громадян. Багатогранний характер їхніх взаємовідносин з державою має прояв у всіх сферах суспільного життя, у процесі яких розвиваються зв'язки громадськості та різних громадських об'єднань громадян з інститутами державної влади та місцевого самоврядування. Інше питання – який рівень розвитку громадянського суспільства і територіальних громад та їх вплив на державні та суспільні справи?

Відносини у рамках громадянського суспільства не опосередковані державою: держава не є і не може бути суб'єктом громадянського суспільства. Тут взаємодія значно складніша. Як громадянське суспільство проникає у сферу діяльності держави, беручи участь у формуванні та контролі за його діяльністю, так і держава впливає на відносини у сфері громадянського суспільства, передусім здійснюючи їхнє правове регулювання. Суть цих

відносин полягає у тому, що держава нібито вибудовує правову модель громадянського суспільства, яка потім наповнюється конкретним змістом.

У силу цих та інших чинників, існування громадянського суспільства та функціонування демократичної соціально-правової державності, у тому числі у контексті формування та здійснення ефективної державної регіональної політики, має неодмінно супроводжуватися процесами децентралізації публічної влади та засновуватися на реальному і дієздатному самоврядуванні, яке забезпечується:

- визнанням не лише місцевого самоврядування як самоорганізації мешканців за територіальним принципом, а й інших видів та форм самоврядної активності людини за професійною, економічною, освітньою, духовно-культурною, етнонаціональною та іншими ознаками;

- усебічним здійсненням самоврядування в територіальних громадах, самоврядних об'єднаннях, заснованих на спільності етнонаціональних, духовно-культурних та релігійних інтересів, інших самоврядних інституціях, а також в суспільно-політичних співтовариствах і взагалі в суспільстві, взаємодією та співпрацею цих суб'єктів між собою, громадянським суспільством та державою;

- вільним і рівноправним регулюванням на засадах самоврядування своїх взаємовідносин і узгодженням спільних і загальних інтересів територіальних громадах, інших самоврядних об'єднань шляхом солідарності, самодіяльності та децентралізації на засадах самоврядування і субсидіарності;

- безпосереднім прийняттям рішень в ході виконання функцій публічної влади, належного управління та керування іншими громадськими справами в територіальних громадах, інших самоврядних об'єднаннях, через делегації і делегатів в органах публічної влади, управління та самоврядування, асоціаціях самоврядних організацій та об'єднань;

- ліквідацією і конституційною заборонаю будь-яких форм суспільно-економічних і політичних відносин і організацій, заснованих на дискримінації за будь-якими ознаками, цензури, експлуатації і майнової монополії, а також будь-якої політичної діяльності, спрямованої на встановлення таких відносин;

- усебічним інформуванням суспільства з усіх питань, що має значення в зв'язку з його суспільно-політичним, господарсько-економічним та духовно-культурним становищем та більш повних і кваліфікованих дій стосовно виконання принципів, завдань та функцій публічної влади, управління та самоврядування;

- гласністю роботи всіх органів публічної влади, управління та самоврядування, всіх носіїв функцій самоврядування, а також інших публічних і громадських функцій;

- особистою відповідальністю носіїв функцій публічної влади, управління та самоврядування та інших публічних і громадських функцій, колективною відповідальністю органів влади, управління і самоврядування;

- періодичною змінюваністю носіїв функцій публічної влади, управління та самоврядування та інших публічних і громадських функцій, визначеними у Конституції та законах обмеженнями їх повторного обрання і призначення на певні посади;

- встановленням конституційного та громадського контролю над роботою носіїв функцій публічної влади, управління та самоврядування та інших публічних і громадських функцій;

- забезпеченням верховенства права;

- здійсненням та охороною конституційності і законності тощо.

*Мелков Юрій Олександрович, доктор філософських наук,
завідувач кафедри філософії та політології,
Міжрегіональна академія управління персоналом*

ФІЛОСОФСЬКІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ СУЧАСНИХ МІСТ: ЕКОЛОГІЯ, КУЛЬТУРА, ДЕМОКРАТІЯ

В контексті розгляду цілком визначеної проблематики розвитку сучасних міст і теоретичних засад урбаністики звернення до філософського погляду може виглядати дещо штучним, навіть свого роду зайвим «помноженням сутностей». Разом із тим, як раз у ситуації глобалізованого світу, що стає все більш складним для людського сприйняття та для однозначного визначення стратегій будь-якої суспільної діяльності потреба в рефлексії щодо світоглядних і моральнісних засад такої діяльності, і зокрема проектування урбаністичної забудови, виглядає вкрай доречною й актуальною.

У цій роботі мені хотілося б окреслити деякі аспекти можливих підходів до осмислення філософського підґрунтя розвитку сучасних міст, першим із яких, з огляду на нагальність загрози самому існуванню людства, виступає екологічний ракурс означеної проблематики. Та обставина, що екстенсивний ріст міст як осередків сучасної промисловості веде до забруднення навколишнього середовища й до об'єктивно низької якості життя в умовах такого середовища, навряд чи потребує окремого обґрунтування й осмислення, а скоріше виступає предметом для більш конкретних практик в галузі регіонального розвитку та реалізації проектів будівництва. Але «екологізація» сучасних міст, окрім прикладного аспекту, може бути розглянута й у більш масштабній перспективі, якщо можна так виразитися, радикального перегляду самого підходу до сучасної урбаністики, до планування та будівництва міст – у напрямі її наближення одночасно до людини та до природи.

Зокрема, ще в 1958 році відомий австрійський художник і архітектор Фріденсрайх Хундертвассер виступив із маніфестом «Проти раціоналізму в архітектурі», в якому обґрунтував необхідність орієнтації домобудівництва на людські масштаби, на малоповерховість – на противагу індустріально-модерністським багатоповіркам [7, s.2]. Не випадково, що дещо пізніше

Хундертвассер став і одним із фундаторів екологічного стилю в архітектурі – в якості логічного продовження теми людиномірності сучасної урбаністики: його споруди відрізняються не лише барвистим візуальним стилем, а й поєднанням штучного з природним і, до речі, виступають вельми популярними об'єктами Відня й інших міст Австрії, як у туристичному, так і в суто функціональному, тобто житловому сенсі (окрім «Будинку Хундертвассера» в якості прикладу слід згадати комплекс забудови штірійського Бад-Блюмау).

Людиномірність як настанова, характерна для всієї сучасної світоглядно-культурної ситуації [4], характеризується в тому числі й прагненням до *екологізації світу* в сенсі розуміння його як людського світу, у повній відповідності з традицією світосприйняття, характерною для київської школи філософії ХХ ст. З точки зору проблематики визначення напрямів розвитку сучасних міст це обертається «людиносумірністю», тобто постулюванням в якості орієнтиру людяності навколишнього середовища – як і намаганням затвердити людину як цінність та мірило практично будь-якої сфери діяльності. Наприклад, як зазначає один із розробників концепції «людяної економіки» Ернст-Фрідріх Шумахер: «Технологія може повернутися до дійсних потреб людини, а також до реального розміру людини [human scale]. Людина мала, і тому мале прекрасно. Прагнення до гігантського – це прагнення до саморуйнування» [6, с.170].

Чи можна відносити це твердження не тільки до економіки, а й до міської архітектури (як у Ф. Хундертвассера)? Казанський філософ В. І. Курашов пропонує з цього приводу – щоправда, не посилаючись на згадуваних вище мислителів – цілу концепцію «антропологічної співмірності» [2], яка передбачає людиновимірність безпосереднього навколишнього світу – зокрема, оселі. За такою точкою зору, зокрема, співмірними щодо людини (а тому й екологічними) є невеликий будиночок, а не багатоповерхова башта; швидкість пересування пішки, а не літаком; традиційні національні пісні та танці, страви та напої, а не комерційне та стандартизоване масове мистецтво. Важко не погодитися з такою концепцією «екологічності людського існування», хоча слід підкреслити, що навряд чи можна вести мову про однозначне повернення до архаїчного традиційного суспільства, до «дерев'яних будиночків», які пропонує В. І. Курашов в якості альтернативи бетонним хмарочосам. Подібне повернення назад було б не тільки нездійсненним, але й екологічно руйнівним: сьогоденне людство за своєю чисельністю на порядки перевершує кількість населення традиційних цивілізацій, і загальне переселення з міських будівель в дерев'яні домівки враз призвело би до винищення лісів на будівельний матеріал, не кажучи вже про необхідність опалення дровами. Тобто, екологічний спосіб життя є все ж таки шляхом вперед, розвитком, а не регресом, і потребує використання багатьох надбань індустріальної цивілізації тою мірою, якою вони є як співмірними людині, так і сумісними з природним світом. Невеликий будиночок залишиться близьким щодо людини, навіть якщо він буде зроблений

не з дерева, не буквально за традиційними технологіями, але буде спиратися й на нові матеріали та способи будівництва, опалення, експлуатації.

Означені міркування свідчать також, що екологічність як світоглядна настанова сучасності не зводиться лише до взаємин людини з природним середовищем: культурне середовище, що до нього відноситься й домівка людини, є не менш значним і таким, що потребує особливого захисту. Власне, цю сферу можна назвати «*екологією культури*» – терміном, запропонованим ще декілька десятиліть тому Д. С. Лихачевим, який, зокрема, й зазначав: «екологію не можна обмежувати лише завданнями збереження природного біологічного середовища. Для життя людини не менш важливе середовище, створене культурою її пращурів та ним самим. Збереження культурного середовища – завдання не менш суттєве, ніж збереження навколишньої природи...» [3, с.50].

Йдеться, власне, не тільки й не стільки про консервацію будь-яких сталих форм культури, що по відношенню до розвитку сучасних міст було б дещо спірним питанням, скільки про необхідність осмислювати культурне середовище людини як «екосистему», як організм, як цілісність, що не може бути зведена до суми окремих «гвинтиків». Знищення одного з елементів такої системи, а так само й привнесення до неї чужорідних, невластивих їй елементів, – все це означає загибель усієї системи, всього організму. Зокрема, в роботах Д. С. Лихачева мова йшла про необхідність осмислення міської архітектури як певного роду цілісності й про неприпустимість руйнування гармонії ансамблю в давньоруських містах – таких, як Новгород Великий. Іншими словами, «екологічний» підхід до містобудівництва не допускає розрізнення «цінних» і «нецінних» елементів, «пам'яток архітектури» від «простих», звичайних будівель тієї ж чи приблизно тієї ж доби, які не слід охороняти й які можна знижувати. Це все одне, на думку відомого вченого, як би на Невському проспекті в Петербурзі було вирішено зберегти лише «пам'ятки», знісши всі «малоцінні», нічим особливо не примітні будинки, яких на цій вулиці й немало: старі будівлі, що чергувалися б з новими, тими, що відрізняються зовсім іншим стилем і духом, – це, можливо, було б по-своєму красиво, але це не був би вже Невський проспект...

Щоправда, тут може виникнути питання: чи є виправданим такий підхід «екології культури» у випадку з містами, що є менш цілісними, аніж Санкт-Петербург, який виник, у певному сенсі, штучно-адміністративним чином, а тому й у дусі відносної стилістичної єдності? Як бути з Києвом та іншими набагато давнішими міськими центрами, які, внаслідок своєї складної та бурхливої історії, становлять собою архітектурну суміш нашарувань багатьох століть і відмінних, іноді протилежних стилів?

Мені здається, що й у даному випадку «екологічний» підхід є не менш виправданим. Адже як раз і більш давні та значні в історичному і культурному відношенні міста відрізняються притаманним ним, так би мовити, багатством смислів. Як показував зокрема видатний київський мислитель С. Б. Кримський, місто становить собою не лише простір для будівництва, але і сакральний

простір – в міру своєї причетності світу культури: він постає як «ціннісно-смісловий Універсум» [1, с.10]. Як раз у працях самого С. Б. Кримського та його співавтора, історика й філософа Ю. В. Павленка, продемонстровано історично-культурну детермінацію Києва як міста, що існує «під сигнатурою Святої Софії», за іменем головного київського храму, що виступав як центр указанного смислового Універсуму і знамення етичного порядку Космосу [1, с.24].

Подібна сакральна топологія та топоніміка зберігається протягом майже всього історичного розвитку Києва – аж до часів сьогодення, не зважаючи на всі пертурбації та геополітичні зміни. Екологічно-культурною настановою виступають у цьому відношенні відтворення наявних традицій на новому рівні, у нових стилях і навіть у нових масштабах, з розвитком Києва як столиці незалежної країни. Противагою такого «природного» розвитку, проте, може бути підхід, що відволікається від ціннісно-сміслових традицій, – підхід, притаманний, на жаль, будь-якій державі модерного зразку. Той саме підхід, який відрізняється принциповим знеціненням і нехтуванням смислами заради переслідування цілком чужим культурі цілей ефективності врядування та збільшення прибутку. Як показує дослідник цього питання Дж. Скотт, сучасне управління державою «є значною мірою проектом внутрішньої колонізації» [5, с.134], яскравим прикладом якої може бути й планування міст, від побудови «раціонального» й порожнього у ціннісно-смісловому аспекті урбаністичного утворення (на зразок Бразиліа) – до планів щодо упорядкування нетрів і «бідонвілів» стихійної забудови, із принциповим ігноруванням людей, «немов би це були піщинки, електрони чи більярдні шари» [5, с.213].

А тому філософський аналіз екологічного та культурного виміру проблеми планування міст закономірно приводить нас до розгляду і такого аспекту цієї діяльності, як її *демократичність*. Власне, прагнення як до екологічності, так і до людиномірності означає у глобальному сенсі революційну зміну масштабів цивілізаційного розвитку: перехід статусу суб'єкта історичної дії від держави до людини. Екологічна свідомість, екологічна відповідальність не лише сумірні людській особистості, але й мають її як основний, якщо не винятковий, простір свого втілення. Інакше кажучи, екологічна революція є ні чим іншим, як інтеріоризацією сутнісних сил людини, привласненням кожною конкретною людською особистістю тих якостей, що раніше мислилися як властиві лише спільноті, та й то лише у кращому випадку, а найчастіше взагалі – лише абстрактному людству в цілому.

Нова людська особистість немовби долає соціальну відчуженість, повертаючи собі владу, що була відібрана від неї на користь держави та інших суб'єктів соціального та політичного життя. Ці позаособистісні, штучні соціальні суб'єкти виконували свого часу належні функції, потреба в них обумовлювалася недостатнім розвитком людини за часів, коли розвиток одного – ватажка, володаря, самодержця – здійснювався за рахунок ганебного становища всіх інших, а для здійснення ним управління (в соціальних

масштабах, які неухильно зростали) встановлювалися та розвивалися соціальні інститути, що підсилювали та заміщали собою окремі якості та здібності людини. Й у тому числі – право вирішувати долю свого власного міста, починаючи від планування кварталів відповідно до власного бажання їх мешканців, а не до відчуженої від них самої волі абстрагованої державної структури, – до найменування вулиць і збереження чи руйнування пам'ятників, що становить собою реальну проблему сьогоденного життя українських міст.

Список використаних джерел

1. Крымский С. Б. Софийная основа сакральной топографии древнего Киева / С. Б. Крымский, Ю. В. Павленко // Collegium. – 2001. – № 11. – С. 4–28.
2. Курашов В. И. Концепция антропологической соразмерности / В. И. Курашов // Антропологическая соразмерность : Вторая Всероссийская научная конференция : Доклады. – Казань : КГТУ, 2010. – С. 5–24.
3. Лихачёв Д. С. Экология культуры / Д. С. Лихачёв // Лихачёв Д. С. Прошлое – будущему. – Л. : Наука, 1985. – С. 49–63.
4. Мелков Ю. А. Человекомерность постнеклассической науки / Ю. А. Мелков. – К. : ПАРАПАН, 2014. – 254 с.
5. Скотт Дж. Благими намерениями государства. Почему и как проваливались проекты улучшения условия человеческой жизни : Пер. с англ. / Джеймс Скотт. – М. : Университетская книга, 2005. – 576 с.
6. Шумахер Э. Ф. Малое прекрасно: экономика для человека : Пер. с англ. / Эрнест Фридрих Шумахер. – М. : РСПИ, 2007. – 490 с.
7. Hundertwasser F. Verschimmelungsmanifest gegen den Rationalismus in der Architektur [Електронний ресурс] / Friedensreich Hundertwasser. – Wien : Hundertwasser Archiv, [Б. г.]. – Режим доступу: <http://www.hundertwasser.at/pdf/verschimmelungsmanifest.pdf>. – 5 S.

*Данильян Олег Геннадійович, доктор філософських наук, професор,
завідуючий кафедрою філософії,
Дзьобань Олександр Петрович, доктор філософських наук, професор,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*
**ДЕРЖАВНА ВЛАДА Й МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ:
УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ**

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 їхні інститути однаково сильні і врівноважені один одним.

Існує чимало практичних проблем, які об'єктивно можуть бути ефективно вирішені лише на державному рівні із залученням централізованих засобів і ресурсів. До таких проблем доцільно віднести: забезпечення територіальної цілісності й незалежності держави; створення єдиної правової

бази; розробка і впровадження зовнішньої державної політики; конституційне визнання та гарантії основних прав і свобод громадян; прийняття й реалізація державних програм (у сфері науки, культури, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, правопорядку й безпеки) та державними установами та місцевими громадами. Але саме тут повинні бути створені умови для реалізації гарантованих державою прав та свобод, забезпечена можливість упорядкованого проживання. Щодня тут необхідно дбати про безпеку людей, надавати медичну допомогу, забезпечувати можливість одержання освіти, створювати робочі місця, надавати транспортні, торгові, побутові і комунальні послуги тощо. Усе це має бути компетенцією самоврядних територіальних формувань держави, функцією її адміністративно-територіальних одиниць.

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

З двох основних складових місцевого самоврядування – владної й господарської – на відміну від державної влади, переважає господарська. Влада місцевому самоврядуванню, тобто можливість ухвалювати загальнообов'язкові рішення, потрібна постільки, поскільки ці рішення забезпечують функціонування муніципального господарства і сприяють створенню сприятливих умов мешкання громадян в даному населеному місці.

З метою усвідомлення впливу державної влади на органи місцевого самоврядування, нагадаємо основні принципи, на яких заснована місцева влада. По-перше, принцип «підзаконності», тобто функціонування місцевого самоврядування в рамках, заданих законом. По-друге, принцип «виділеної компетенції» – наявність у органів місцевого самоврядування власних повноважень, в межах яких вони є самостійними. По-третє, принцип «ресурсної забезпеченості» – наявність власних ресурсів, достатніх для здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень. І, по-четверте, принцип «виборності», інакше кажучи, вимога про обов'язковість виборних органів в системі місцевого самоврядування.

Основним інструментом (а в ідеальному випадку і єдиним) повинен бути закон. Для державної влади це забезпечує гарантію того, що місцеве самоврядування функціонуватиме в межах тих встановлень, які визначені законами. Для місцевого самоврядування це гарантія від волюнтаристського втручання державних чиновників у діяльність його органів. Закон забезпечує достатню стабільність відносин між органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Звичайно, завжди є якась вірогідність недотримання закону однією або обома сторонами. Але така вірогідність нейтралізується діяльністю прокурорської й судової систем. У разі виникнення суперечки ситуація може бути дозволена незалежною й неупередженою стороною.

Сама «виділена компетенція» є об'єктом регулювання з боку держави, оскільки встановлюється вона якраз законом, але в тому обсязі, в якому компетенція місцевого самоврядування є встановленою, вона є власною компетенцією органів місцевої влади і втручання в неї заборонене.

«Ресурсна забезпеченість» знаходиться у тому ж ряду об'єктів регулювання. Джерела доходів місцевих бюджетів, об'єкти муніципальної власності передаються місцевому самоврядуванню державою за допомогою ухвалення законів. З іншого боку, у держави є обов'язок передати ресурси місцевому самоврядуванню в обсязі, що відповідає вирішуваним органами місцевого самоврядування задачам, і передати їх на довготривалій основі, отже, забезпечити місцевому самоврядуванню можливість самостійного й довгострокового планування і здійснення своєї діяльності.

Виборність місцевої влади регулюється державою стосовно забезпечення гарантій виборчих прав громадян за допомогою встановлення законом виборчих процедур, що гарантують вільне волевиявлення громадян. У органів місцевого самоврядування при цьому залишається можливість вибору тієї виборчої системи, яка найкращим чином відповідає місцевим особливостям організації місцевого самоврядування. Ефективною формою взаємодії може стати співпраця державних і місцевих властей через асоціації муніципальних утворень або їх аналоги. В рамках таких структур органи місцевого самоврядування можуть точніше формулювати й доводити до відома державних органів їх загальні проблеми, для державної влади такі структури – ті організації, через які можна звертатися одночасно до всіх її членів і виробляти узгоджену політику відносно місцевого самоврядування.

Наступним крупним питанням, яке повинна вирішити держава у взаємодії з місцевим самоврядуванням, є формування ресурсної бази місцевого самоврядування. При формуванні фінансової основи місцевого самоврядування в контексті взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування вимагають вирішення два питання: як найраціональніше розподілити джерела доходів між державним бюджетом і місцевими бюджетами і якими є оптимальні процедури взаємодії влади й місцевого самоврядування при закріпленні прибуткових джерел місцевих бюджетів. За будь-яких умов за місцевими бюджетами повинні бути закріплені джерела доходів, що забезпечують задоволення основних життєвих потреб населення у сферах, віднесених до ведення муніципальних утворень, на рівні не нижче мінімальних державних соціальних стандартів.

Особлива проблема стосується комплексного соціально-економічного розвитку території. Тут може виникнути зіткнення інтересів різних рівнів влади, причому і державна, і місцева влада має право вирішувати питання комплексного соціально-економічного розвитку на своїй території, а територія муніципального утворення складає частину державної території. Зрештою, інтереси повинні співпасти, якщо виходити з того, що будь-який рівень влади повинен керуватися інтересами населення, а не інтересами яких би то не було

бюрократичних структур. Але інтереси населення кожен рівень розуміє по-своєму залежно від тих завдань, які вирішує кожний з них. Тому інтереси структур влади можуть і не співпадати.

Тут і потрібна постійна взаємодія і полягати вона може в узгодженій розробці планів і програм соціально-економічного розвитку. А значить, органи місцевого самоврядування при розробці муніципальних планів і програм повинні враховувати відповідні державні плани і програми. У свою чергу, державні органи при розробці державних планів і програм об'єктивно зацікавлені в урахуванні думки органів місцевого самоврядування. Ідеальним був би той випадок, коли муніципальні програми стали б за своєю суттю самостійними, але все-таки були складовою частиною державних програм або, принаймні, приймалися до уваги в їх розвитку. І тут вся проблема саме в граничній узгодженості дій влади різного рівня. І якби це вдавалося, то тоді можна було б максимально концентрувати ресурси для досягнення узгодженої мети, використовувати ці ресурси найраціональніше.

Необхідно також зупинитися на організаційних формах взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Під організаційними формами ми розуміємо наявність певних структур (організацій), які здійснюють процес взаємодії. Початковими структурами є самі органи державної влади і органи місцевого самоврядування, між якими існує можливість їх прямої взаємодії. Тільки прямою взаємодією стосовно більшості питань не обмежитися, часто це просто фізично неможливо. Якщо не збудувати працездатну систему проміжних органів, багато проблем практично ніколи не будуть вирішені. Таким чином, ми впритул підходимо до проблеми управління в системі взаємодії структур державної влади і структур місцевого самоврядування. Зважаючи на особливу важливість цієї проблеми зупинимося на ній детальніше.

Державне управління має на увазі не тільки управлінські дії, а й організаційну співпрацю держави та її суб'єктів з місцевим самоврядуванням, що забезпечує цілеспрямоване й ефективне функціонування муніципальних утворень. У прямих зв'язках основними є управлінські дії, у зворотних – на перше місце висуваються моменти співпраці й взаємодії, ініціативи знизу, сприйняття й результативність прямих зв'язків. У системі державного управління важливе значення має оптимальне поєднання прямих і зворотних зв'язків. Взаємодія органів державної влади і 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.

Проблеми управління відвіку хвилюють людство, оскільки виступають одним з умов його існування, одним з родових видів діяльності. У переважній більшості випадків управління визначається як упорядкування системи, тобто приведення її у відповідність з об'єктивною закономірністю, що діє в даному

середовищі. Управління – це процес, направлений на підвищення функціональних якостей системи, на прогресивний її розвиток. Аналогічним чином можна підійти й до визначення державного управління: це система політичних, правових і економічних методів управління і регулювання, вживана державним апаратом для оптимізації суспільної діяльності людей.

Управління – це завжди поєднання «інтересів» частини (конкретної керованої системи) й цілого – соціального організму, частиною якого виступає будь-яка керована конкретна система. Синергійність цих двох рівнів – це складне й не завжди легко вирішуване завдання.

Управління як суспільне явище, відпрацьоване й пристосоване людьми для вирішення життєвих проблем, має багатогранний характер і складається з різноманітних елементів і взаємозв'язків. Управління – неодмінна, внутрішньо властива властивість суспільства на будь-якому ступені його розвитку. Ця властивість має загальний характер і витікає з системної природи суспільства, з суспільної, колективної праці людей.

Управління як система припускає наявність наступних підсистем: організації відносин її елементів, режиму її функціонування у вигляді сукупності певних механізмів, що діють під певним контролем згідно з певними нормами розвитку за відомою програмою у напрямі якоїсь мети.

Особливе місце займає соціальне управління як цілеспрямований вплив на суспільство для впорядкування, збереження, вдосконалення й розвитку його якісної специфіки. Воно обумовлене системною природою суспільства, суспільним характером праці, необхідністю спілкування людей в їх життєдіяльності, в процесі обміну продуктами матеріальної й духовної діяльності.

Протилежне за значенням, але не за важливістю, поняття самоврядування є здатністю системи самостійно, без зовнішніх впливів, виробляти рішення життєво важливі і корисні з точки зору її функціонування й розвитку. При цьому, система прагне до самодостатності, цілісності, що виражається у прагненні до самоорганізації й саморозвитку. Самоврядування — це «підпорядкування» системи своїй власній волі, яке полягає у самостійному виробленні рішень усіма елементами системи, а також аналіз і підсумовування їх в єдине прийнятне для всіх ціле і подальша реалізація їх спільно.

Роль управління полягає у впорядкуванні зв'язків у соціальній системі, які за своїм характером можуть бути трьох типів: речовинні, енергетичні, інформаційні. Речовинні зв'язки є каналами, по яких елементи системи обмінюються тими або іншими речовинами; енергетичні – канали обміну різними видами енергії; інформаційні – канали, по яких передаються сигнали управління, команди, відомості про стан об'єкта й навколишнього середовища.

Найяскравіше суть управління проявляється в рамках системно-діяльнісного підходу. Управлінська діяльність розглядається як система з кінцевим числом компонентів, де головною фігурою виступає суб'єкт управління. Система функцій управління включає: дослідження, планування, організацію, керівництво, контроль, регулювання. Обов'язкові інструменти

управління – стимулювання й обмеження – відіграють різні ролі по відношенню до керованої системи. Якщо функцією стимулювання є розвиток, сприяння мобільності, то обмеження покликане зберігати певний енергетичний потенціал системи. Системно-діяльнісний підхід орієнтований на виявлення кінцевого числа параметрів, компонентів, функцій системи і цим є привабливим для практики. Розвиток цього підходу пов'язаний з розумінням управління як соціальної технології, в якій реалізується синергетичний потенціал системи.

Таким чином, резюмуючи, зазначимо, що наукової розробки проблеми впорядкування зв'язків у соціальній системі на державному й місцевому рівнях, серед усіх методів доцільно особливо виділити системно-діяльнісний метод. Чималим евристичним потенціалом володіє й синергетичний підхід, сутність якого і конкретні аспекти застосування стосовно проблеми взаємозв'язку й взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування потребують окремого дослідження.

*Панченко Тетяна Василівна, доктор політичних наук,
професор кафедри політології*

Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

МОЖЛИВОСТІ ПОРІВНЯЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ РЕГІОНАЛЬНИХ ПОЛІТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ ТА ПРОЦЕСІВ

Регіональні політичні інститути та процеси у порівняльній перспективі є об'єктом уваги порівняльної політології та політичної регіоналістики. Метою порівняльних досліджень є виявлення подібностей або відмінностей політичних інститутів, процесів і явищ з метою їх кількісної й якісної характеристики, класифікації, впорядкування і практичного використання в іншому соціополітичному середовищі. Якщо порівняльна політологія займається кроснаціональними дослідженнями, то політична регіоналістика — кросрегіональними. Здійснимо спробу впорядкувати кросрегіональні порівняння, результати яких опубліковано протягом останніх десятиріч, та виявити їх дослідницькі можливості.

Першу групу можна назвати прикладними дослідженнями федералізму і регіоналізму, що сфокусовані на вивченні федеральних, регіональних і місцевих тенденцій (Д. Дж. Елазар, Л. Гугхе, М. Кітінг, Дж. Лафлін, Х. М. Магона, Г. Маркс, Ф.Палермо, С. Пароларі). Такий підхід в основному ґрунтується на правовому порівнянні як методі аналізу управління в багаторівневих систем. В результаті сучасних процесів у вертикальному поділі повноважень, ієрархія у внутрішніх та міжнародних систем публічного права втрачає своє значення на користь більш тонкої правової інтеграції. Зокрема, сучасний погляд на основні проблеми, що стоять перед регіонального розвитку та регіональною політики в країнах Центральної та Східної Європи представлений в праці «Регіональні динаміки в країнах Центральної та Східної

Європи: нові підходи до децентралізації» (2013) за редакцією Ф. Палермо і С. Пароларі [1]. Автори зосереджуються на інституційних механізмах на регіональному рівні, аналізуючи мотиви, процедури і результати політичних та адміністративних реформ, проведених в останні роки в колишніх комуністичних країнах (Румунія, Угорщина, Польща і Сербія).

Нещодавно побачила світ ще одна праця Ф. Палермо у співавторстві із К. Кесслером «Порівняльний федералізм: конституційні угоди і практика» (2017) [2], яка, напевно, є останнім нині прикладом правового порівняння. Автори досліджують федералізм з точки зору порівняльного конституційного права, а також роблять акцент на тому, як федеральні та регіоналізовані системи працюють на практиці. Цей фокус знаходить своє відображення у порівнянні, як різні рівні влади здійснюють повноваження і взаємодіють в кількох вельми актуальних областях політики – забезпечення фундаментальних прав, соціальне забезпечення та охорона здоров'я, охорона навколишнього середовища, інтеграція мігрантів, зовнішні відносини. У кожній сфері для порівняння взяті по 5 країни. У різних комбінаціях порівнюється досвід США, Канади, Бельгії, Іспанії, ФРН, Великої Британії, Швейцарії, Італії, Австралії.

Друга група представлена окремою субдисципліною – корпоративним державним управлінням, що вивчає адміністративні системи у порівняльній перспективі (Г. Балдершейм, Й. Богуміл, А. Фаразманд, М. Іллнер, Сю Грогс, П. Джон, Н. Керстінг, Дж. Колфілд, Р. Е. Ніксон, Д. Оловю, С.Кульман, Г. Вольман). Дана область досліджень враховує, перш за все, організаційну структуру субнаціональних зв'язків, управлінську культуру і традиції. Особливо слід відзначити огляд адміністративних систем і реформ в Європі у навчальному посібнику німецьких дослідників С. Кульман та Г. Вольмана «Вступ до порівняльного державного управління: адміністративні системи і реформи в Європі» (2014) [3], де визначені концептуальні рамки для порівняльного дослідження адміністративних систем і зосереджена увага на 6 країнах, що становлять типові адміністративні профілі в Європі (Німеччина, Франція, Італія, Великобританія, Швеція та Угорщина). На прикладі цих країн порівнюються основні риси державної системи, структури національної, субнаціональної/ місцевої адміністрації та характеристики державної служби.

Третя група - субнаціональні корпоративні дослідження демократії - фокусує увагу на субнаціональних варіаціях демократії (Р. Снайдер, Е. Монкада, Дж. Лафлін, Ф. Хендрікс, А. Ліндстрем). Ці дослідження враховують не тільки формальні субнаціональні інститути, але й неформальні практики. На особливу увагу заслуговує дослідження субнаціональних демократії в 15 країнах ЄС Дж. Лафліна, Е. Аджі, Ф. Хендрікса, У. Бульмана і А. Ліндстрем (2001) [4], де феномен регіональної та місцевої демократії розглядається в контексті трансформації нації-держави в Західній Європі і фокусується увага на їхніх зовнішніх і внутрішніх практиках. Своєрідним продовженням цього дослідження можна вважати підготовлений цими ж авторами «Оксфордський довідник з місцевої та регіональної демократії в Європі»(2011) [5], де

досліджено субнаціональні демократії в 29 країнах: 27 державах-членах ЄС, Норвегії та Швейцарії. Ключова увага авторів зосереджена на формах залучення населення у локальну політику, в результаті чого у посібнику розкривається широкий спектр відповідних практик у Європі.

Четверта група досліджень сконцентрована переважно на вимірюванні децентралізації та регіональної автономії в різних країнах в певний період часу. Можна виокремити низку праць, у якій представлений порівняльний аналіз багатьох показників політичних систем великої кількості країн, серед яких вимірюється автономія регіональних і місцевих влад. Наведемо принаймні три дослідження такого типу. По-перше, йдеться про підручник Я. Е. Лане і С.Ерссон «Політика і суспільство в Західній Європі» (1999) [6], де окрім повного аналізу політичних систем 18 країн Західної Європи, їх політичних партій, виборів та партійних систем, а також структур влади на місцевому, регіональному, національному та європейському рівнях, вимірюється територіальний розподіл державних рішень та їх реалізація на різних рівнях влади в цих країнах в післявоєнний період. По-друге, заслуговує уваги, дослідження Я. Волдендорпа, Я. Баджа і Г. Скрипки «Партійні уряди у 48 демократіях: 1945-1998» (2000) [7], де представлені порівняльні дані про склад парламентських урядів у 48 демократіях та комплексна інформація про інституційну структуру, в якій діють ці демократичні уряди. Серед багатоманітних показників вимірюється міра централізації держав та автономії регіональних і місцевих влад. По-третє, відзначимо працю Л. Гугхе і Г. Маркс «Багаторівневе врядування і європейська інтеграція» (2001) [8], що націлена на пояснення феномену багаторівневого врядування, його характеристик, причин та наслідків. У ній, між іншим, досліджується динаміка автономії регіональних влад в 14 країнах Західної Європи (які стали членами Європейського Союзу) в 1950, 1970, 1990 і 2000 рр.

Оригінальним прикладом вимірювання різних типів децентралізації є праця А. Шнайдера «Децентралізація: концептуалізація та вимірювання» (2003) [9]. У ній автор запропонував модель вимірювання трьох виявів децентралізації (фіскальної, адміністративної і політичної) і перевінив цю модель, використовуючи факторний аналіз даних з 1996 року у 68 країнах.

На типології децентралізації концентрує увагу також Д. Тристан у своїй праці «Визначення та вимірювання децентралізації: глобальна перспектива» (2002) [10]. На основі вивчення досвіду відцентрових процесів у 166 країн світу в середині 1990-х рр. дослідник виокремлює шість типів децентралізації (вертикальну, демократичну, адміністративну, виборчу, бюджетну та кадрову). Він також пояснює як ці форми децентралізації корелюють з такими характеристиками країн як розмір, етнолінгвістичний поділ, колоніальна історія, економічний розвиток та міра розвитку демократії. Окрім того, на основі порівняння 31 переважно етнічнорізномірних держав автор досліджує співвідношення між децентралізацією та федералізмом.

Окремі автори акцентують на вимірюванні певних аспектів децентралізацій. М. Арзагхи і В. Хендерсон у праці «Чому країни фінансово децентралізуються» (2005) [11] пропонують і випробують модель фіскальної децентралізації на основі важливих соціально-економічних характеристик 190 країн у 1960-1995 рр. На основі значного масиву даних автори пояснюють причини централізації та децентралізації, знаходять залежність між фіскальною та інституціональною децентралізацією, федералізмом, демократизацією та фіскальною автономією. А С. Бранкаті у праці «Децентралізація: розпалювання або гасіння полум'я етнічних конфліктів та сецесії» (2006) [12] на основі аналізу даних електоральної статистики та етнічних конфліктів у 30 демократіях в 1985-2000 рр. Пояснює, чому децентралізація в одних випадках через наближення влади до громадянина сприяє розв'язанню етнічних конфліктів та запобігає сецесії, а в інших посилення впливу регіональних партій стає фактором загострення конфліктів та тенденцій.

Й нарешті, заслуговують уваги публікації, де пропонуються індекси децентралізації та регіоналізації. Наприклад, К. Кірней у статті, що називається «Індекс децентралізації» (1999) [13], представляє результати вимірювання фінансових, політичних і адміністративних можливостей субнаціональних урядів в 49 країнах з 1960 по 1995рр. А Л. Гугхе, Г. Маркс, А. Г. Шакел у праці «Зростання регіональної влади: порівняльне дослідження 42 демократій (1950-2006)» (2010) [14] запропоновано індекс регіональної влади, який застосовано для 42 демократій у період з 1950 до 2006 рр. Автори розробили набір показників, які були розділені на дві групи: самоврядування (self-rule) та спільне управління (shared rule). Регіональний самоврядування вимірювалось за допомогою таких показників, як інституціональна глибина, обсяг повноважень, фіскальна автономія та представництво. Спільне управління вимірювалось за допомогою таких показників як участь регіонів у законотворчості, виконавчій владі, фінансовому контролі та конституційній реформі.

Здійснений аналіз демонструє можливості 4 типів кросрегіональних порівнянь, що застосовуються до політичних інститутів та процесів. Усі вони дозволяють вивчати результати і наслідки політико-адміністративних реформ та динаміку субнаціональної демократії. Якщо перші три типи досліджень звертаються до обмеженої кількості випадків та прагнуть детально вивчати їх, то останні апелюють до великої кількості та концентруються здебільшого на їх порівнянні. Відповідно для останніх принциповим моментом є адекватність та зваженість індикаторів.

Список використаних джерел

1. Regional dynamics in Central and Eastern Europe: new approaches to decentralization / Edited by Francesco Palermo and Sara Parolari. – Leiden, Nijhoff, 2013. – 260 p.
2. Palero F. Comparative federalism: constitutional arrangements and case law / Francesco Palermo, Karl Kössler. – Oxford and Portland, Oregon, 2017. – 504 p.
3. Kuhlmann S. Introduction to comparative public administration:

administrative systems and reforms in Europe / Sabine Kuhlmann, Hellmut Wollmann. – Edward Elgar, 2014. – 360 p.

4. Loughlin J. Subnational democracy in the European Union: challenges and opportunities/ John Loughlin, Eliseo Aja, Udo Bullman, Frank Hendriks, Anders Lidstrom. – Oxford University Press, 2001. – 436 p.

5. The Oxford handbook on local and regional democracy / Edited by John Loughlin, Frank Hendriks, and Anders Lidström. – Oxford, 2010. – 812 p.

6. Lane J. Politics and society in Western Europe / Jan-Erik Lane, Svante O. Ersson. – 4th. ed. – Thousand Oaks, CA: Sage, 1999. – 400 p.

7. Woldendorp J. Party government in 48 democracies (1945-1998): Composition - Duration – Personnel / Jaap Woldendorp, Hans Keman, Ian Budge. – Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000. – 580 p.

8. Hooghe L. Multi-level governance and european integration / Liesbet Hooghe, Gary Marks. – Lanham: Rowman and Littlefield, 2001. – 252 p.

9. Schneider A. Decentralisation: conceptualisation and measurement/ Aaron Schneider // Studies in comparative international development. – 2003. – 38(3). – P. 32-56.

10. Treisman D. Defining and measuring decentralization: a global perspective /Daniel Treisman. – Unpublished manuscript, 2002. – Available at: https://www.academia.edu/3125938/Defining_and_Measuring_Decentralization_A_Global_Perspective.

11. Arzaghi M. Why countries are fiscally decentralizing / Mohammad Arzaghi, Vernon Henderson // Journal of public economics. – 2005. – 89(7). – pp. 1157-1189.

12. Brancati D. Decentralization: fueling or dampening the flames of ethnic conflict and secessionism / Dawn Brancati // International Organization. – 2006. – 60 (3). – pp. 651-685.

13. Kearney C. Decentralization index/ Christine Kearney. – Henderson Faculty Paper, Brown University, Providence, RI. – 25 p. – Available at: <http://www.econ.brown.edu/Faculty/henderson/decentralization.pdf>

14. Hooghe L. The rise of regional authority: a comparative study of 42 democracies (1950-2006) / Liesbet Hooghe, Gary Marks, Arjan H. Schakel. Routledge: London, 2010. – 360 p.

Іщенко Микола Павлович, д-р філософських наук, професор, професор каф. державної служби, публічного адміністрування та політології Черкаського націон. ун-ту імені Богдана Хмельницького

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ПРІОРИТЕТИ І ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОУЗГОДЖЕНОСТІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ І ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Регіональна політика формується і реалізується в політико-правовому полі Конституції України та чинних законодавчих актів, дозволяючи

впроваджувати свої пріоритети й принципи. Вона регулює цілеспрямовану сукупну діяльність державних органів, суб'єктів регіональної влади, відповідно до ст. 143 і ст. 144 Конституції, зокрема територіальних громад сіл, селищ, міст безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування. Вся їх діяльність регламентується законами й спрямовується на вирішення державних, суспільних і громадських проблем та досягнення і реалізацію загальнозначущих цілей розвитку регіону і його окремих сфер [1, с. 61–62].

У той же час регіональна політика узгоджується з державною політикою, даючи змогу суб'єктам державної влади виконувати свої управлінські завдання, використовуючи правові, економічні, адміністративні засоби й методи впливу, спираючись на ресурси, які є в їх розпорядженні. Вона повинна бути конкретно пов'язаною із заходами державної політики України та орієнтованою на розвиток економіки, культури, освіти, науки, сукупної життєдіяльності регіону, а також відкритою, публічною для національної і світової громадськості.

Створення гуманного, демократичного суспільства в Україні на основі пріоритетів й принципів філософії гуманізму і демократії є найвищою метою регіональної та державної політики. Регіональна політика включає чітко визначені пріоритети й принципи реалізації державної владної публічної політики, зокрема економічної політики, соціальної політики і культурної політики держави. Всі вони й спрямовані на публічне управління відповідними сферами і формами життєдіяльності людей в регіоні.

Не зважаючи на об'єктивну віддаленість від світової цивілізації, регіональна політика попадає під вплив прискорених глобалізаційних процесів та виявляє свої особливості у всій сукупності форм регіональної і державно-політичної діяльності суб'єктів влади. Тому розширюється зміст програм регіональної політики, які включають наступні елементи: наукова розробка регіональної стратегії, цілей та витрат на державні програми, їх публічне обговорення і ухвалення рішень; моніторинг поетапної діяльності та контроль за їх виконанням.

Основними пріоритетами і принципами регіональної політики є захист прав і свобод громадян, їх діяльності і власності, що належить їм; забезпечення соціального становлення особистості та молоді; підтримка соціально-політичної активності, створення умов для виробництва товарів і послуг; задоволення матеріальних і духовних потреб населення тощо.

Українським політикам достатньо раціонально скористатись досвідом держав ЄС в аспекті взаємоузгодженості пріоритетів регіональної і державної політики. Ці пріоритети чітко виписані в ст. 158-160 та ст. 162 Договору про заснування європейської спільноти (консолідована версія станом на 1 січня 2008 року), підписаного главами 27 держав Європи [2, с. 304–306].

Відповідно до розроблених пріоритетів регіональної політики для держав Європейського Союзу в Україні доцільно реалізувати такі пріоритети регіональної політики: допомога регіонам, які відстають в розвитку; допомога регіонам, що страждають від спаду промисловості; боротьба з тривалим

безробіттям; сприяння працевлаштуванню молоді; прискорення реформ у сільському господарстві та сприяння розвитку сільських територій.

Основними завданнями постають аргументація й верифікація цілей і завдань регіональної політики у контексті державної політики. Це дозволяє вибрати основні напрями і розробити сукупність заходів для вирішення тієї або іншої проблеми. Відповідно формуються принципи і механізми реалізації регіональної політики, що забезпечує виконання поставлених цілей і завдань. Складність і масштабність процесу розвитку регіональної політики обумовлюють участь в ній багатьох інститутів, організацій і окремих осіб.

Проте найважливішу роль у реалізації регіональної політики відіграють: органи місцевого самоврядування; представницькі органи влади; виконавчі органи влади; органи судової влади; групи інтересів і групи тиску; органи самоорганізації населення; громадські організації, товариства та ін.

Але сьогодні регіональна політика все більше підпадає під вплив глобалізаційного процесу розширення політичних ринків. Це тягне за собою передовсім масофікацію кола політичних і економічних суб'єктів, на запити яких вимушені реагувати регіональні органи влади, національні уряди та міжнародні організації. Нині в національних державах вже немає виняткової національної або територіальної приналежності політичних суб'єктів, з інтересами яких вимушені рахуватись уряди.

Коло джерел політичної підтримки уряду і суб'єктів, в чиїх інтересах формується регіональна політика, виходить за рамки державних кордонів. Для міжнародних політичних й економічних організацій політична глобалізація означає появу численних нових «гравців» світової політичної або економічної системи. Тут діють неурядові організації, вплив яких за деякими параметрами порівнюється з впливом національних урядів, навіть переважаючи його.

Аналіз багатовікового історичного досвіду переконує, що у реальному житті влада належить не всім, а тільки малочисленній групі людей-лідерів. Саме від їх діяльності і рішень залежить якість і рівень життя інших людей і всього суспільства. У масштабах усієї країни лише декілька тисяч чоловік вирішують питання внутрішньої та зовнішньої політики. Ця відносно маленька верства населення регулює важливі для всіх людей питання розвитку виробництва та зайнятості, законів і юстиції, зарплати і цін, податків і привілеїв тощо. Йдеться про правлячу меншість, яку складають політичні, державні, громадські, регіональні, партійні та інші лідери.

Регіональна політика у демократичних системах відбувається у складній ієрархічній залежності одних суб'єктів політичної влади від інших. Особливо зростає роль фактора професіоналізації політичної, владно-управлінської діяльності та періодичної змінності, ротації на всіх політичних, урядових, регіональних владно-управлінських посадах. В умовах демократизації суспільного життя в Україні зростає активність лідерів у політичному житті.

Дедалі більшу роль починають відігравати місцеві, регіональні лідери. В реальному житті вони є відносно самостійними і впливовими в механізмі

організації соціально-економічного і політичного життя в областях, районах і селах. Вони, зазвичай, мають свої інтереси, формують і регулюють свої механізми влади для їх реалізації, використовують всі місцеві ресурси для відстоювання своєї автономності. Звичайно, не можна з цим не рахуватись, зовсім неприпустимо діяти всупереч інтересам регіональних лідерів.

Історичний досвід свідчить, що у всіх країнах кращі місцеві, регіональні лідери переміщуються до столиць і посідають провідні місця у структурі законодавчої, виконавчої, судової влади. Соціальному становленню конкурентоспроможного регіонального лідера, посиленню ролі та значення місцевих лідерів сприяє створення і розвиток ринкової економіки, що, в свою чергу, забезпечує децентралізацію влади.

У процесі реалізації пріоритетів і принципів регіональної політики за умов зміцнення ринкових відносин зростає на місцях кількість незалежних суб'єктів державно-громадської, господарської, культурологічної та науково-освітнянської діяльності. Відповідно на її основі посилюється відносна автономність областей і районів. Так, об'єктивно відбувається децентралізація економіки, культури, науки, а відтак і політики, що супроводжується делегуванням на місця більш широких повноважень і можливостей лідерів місцевого самоврядування.

Ринкові регулятори послідовно мінімізують можливості тотального управління економікою і політикою з єдиного державного центру. За ринкових умов значно зміцнюється матеріально-технічна база регіональної політики, прискорюється демократизація способу життя в регіонах у вигляді збільшення розмірів власності, яка є у володінні і розпорядженні регіональних лідерів. Якщо раніше переважна більшість промислових та інших підприємств, розташованих в областях і районах управлялась з центру, то зараз значно зросли масштаби власності місцевих, регіональних лідерів, що зміцнює їх самостійність не тільки в економіці, але й у політиці.

Регіональні лідери тепер активно контролюють умови приватизації, коло осіб, яким передається державна власність, а також переходить нерухомість в оренду за вільно визначуваними правилами. Це не тільки одноразово посилює їх регіональну владу, але й створює об'єктивну основу для постійного, сталого їх збагачення, а відтак, і їх економічної могутності та незалежності.

Звичайно, не помічати і не рахуватись з цим не можна, а навпаки важливо використовувати це на користь загальнодержавних і регіональних інститутів владно-управлінської ієрархії. Будь-яка неспроможність лідерів центральної влади вирішувати в умовах економічної і соціально-політичної кризи актуальні проблеми супроводжується зростанням невдоволення величезної частини населення. При цьому на республіканських лідерів покладається вина за погіршення матеріального добробуту людей.

А регіональні лідери у цих умовах можуть або консолідуватись з центром, або відмежовуватись від нього. В обох випадках їхня позиція може сприяти зміцненню статусу місцевих лідерів, оскільки вони можуть вигідно

рекламувати себе у ролі захисників народу. Процес реалізації регіональної та державної політики може гальмуватись конфліктними ситуаціями, що виникають у вищих ешелонах влади, у міжнародних стосунках та призводять до повної зайнятості лідерів держави вирішенням своїх конфліктних проблем.

Зі свого боку, лідери держави, нації намагаються використати у своїх цілях місцевих, регіональних лідерів в областях та районах, що також значно підвищує їх роль і вплив у державі в цілому. І треба враховувати, що поведінка місцевих, регіональних лідерів може коливатись від повної підтримки лідерів держави до прямого протиставлення і непідкорення їм. Звичайно, це вимагає високої порядності та цивілізованості з боку державних та партійних лідерів.

Збільшується і кількість факторів, що сприяють досягненню запланованих пріоритетів і принципів регіональної політики, або обмежують свободу і можливості регіональних політичних, управлінських чи господарських лідерів у їх реалізації. У таких випадках посилюється тенденція до централізації у політиці і економіці. Це об'єктивно зумовлено, оскільки Україна є великою державою як за територією, так і за кількістю населення. Щоб ефективно здійснювати управління необхідна певна централізація, що супроводжується обмеженням дій регіональних політичних лідерів.

Об'єктивною перевагою лідерів держави є наявність у їх розпорядженні великих матеріально-фінансових ресурсів, права на прийняття законів та інших обов'язкових нормативних актів, які регулюють всі сторони життєдіяльності суспільства. Тому в регіональній політиці необхідно враховувати, що лідери центральної влади повністю контролюють всі силові структури і можуть у будь-який час скористатися своїми перевагами, щоб чинити тиск на регіональних лідерів.

Суттєвим фактором, що гальмує процес виконання програм регіональної політики та обмежує владно-управлінську свободу місцевих лідерів є домінуюча серед населення України авторитарно-патріархальна культура з її традиційними нормами жорсткої централізації, політико-правовим нігілізмом, прихильністю до силових методів розв'язання спірних проблем, схильністю до лобізму та уніфікації.

Консервативна стійкість регіональної політичної культури сприяє тому, що заходи лідерів держави можуть спрямовуватись проти надмірної децентралізації та посилення впливу місцевих, регіональних лідерів та отримувати підтримку частини українського суспільства. Значна частина політичних, державних і регіональних лідерів користується підтримкою міжнародних сил, які не зацікавлені в інтеграційних чи дезінтеграційних процесах в країні. Така підтримка посилює лідерів центральної державної влади у їх протистоянні безконтрольності у діях регіональних лідерів.

Зі свого боку державна владна політика, вся її публічна підсистема також зазнала в ході технічного прогресу ряд радикальних трансформацій. Трансформувався образ влади, її субстанція виявилася інакше розподіленою між інституційними і неінституційними суб'єктами політики. Політична

підсистема повинна мати такі джерела, що її підтримують: влада, людські ресурси, знання і навички, матеріальні ресурси, санкції, а також приховані політичні і ідеологічні фактори. Практично кожне джерело радикально змінилося під впливом технізації соціально-політичного життя.

Політика влади в сучасному суспільстві цілком залежить від стабільного функціонування складних соціально-політичних, економічних й технічних систем, що забезпечують комунікацію між центром і регіонами. Людські ресурси і стійкість їхніх організацій багато в чому визначаються можливостями електронних засобів масової інформації і іншими технологічними чинниками. Знання і навички повинні бути достатніми для досягнення мети державної політики, що сприяє зростанню життєвого рівня людей і в регіонах.

У державній публічній політиці не слід забувати, що під впливом глобалізаційних процесів, системної глобалізації людства розвиток цивілізації пов'язаний не стільки з жорстко фіксованими кордонами, скільки зі свободою мобільності, міграції, пересування по всьому світу людей, товарів, символів. А тому дедалі більшу роль у державній і регіональній політиці відіграють транснаціональні і міжнародні співтовариства, організації та інституції.

Загальний висновок: пріоритети й принципи державної політики центральної влади будуть досягнуті лише за умови, якщо її політика одержить підтримку на місцях, а її провідником у масах стануть регіональні лідери. Тільки завдяки тісній взаємоузгодженості дій загальнонаціональних і місцевих політичних лідерів можливе успішне вирішення проблем управління державними і регіональними справами. Регіональні політичні лідери є надійною основою всього державно-громадського механізму і єдиним рушієм у реалізації регіональної політики.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – Кіровоград, Державне видавництво, 1998. – 72 с.
2. Конституція для Європи. Конституційні акти Європейського Союзу / Пер. Г. Заворітня, Т. Качка, за заг. редакцією Г. Друзенка. – К.: Видавнича організація «Юстініан, 2008. – 520 с.

***Яковлев Денис Вікторович**, доктор політичних наук, професор,
декан факультету психології, політології та соціології
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ІДЕЯ ВИБОРУ

Українське суспільство часто опиняється у ситуації політичного вибору. Мова не лише про електоральний вибір, якому приділяється багато уваги у політичному, медійному та науковому дискурсах. До сучасної України можна без перебільшення застосувати метафору «суспільства на роздоріжжі», враховуючи цілу низку факторів: географічне розташування між регіональними та глобальними центрами впливу, внутрішньо- та зовнішньополітичні виклики,

конституційні реверси, економічна ситуація (передусім – гібридне поєднання приватної та державної власності) та інше. Фактично, у кожному соціальному полі можна спостерігати ситуацію вибору. При цьому, політичний вибір не обмежується альтернативами повернення до радянського «світлого» минулого або прагненням до демократичного майбутнього.

Ідею вибору, як оцінки наявного стану та визначення однієї з альтернатив політичного розвитку можна успішно застосувати не лише з дослідницькою метою, а й для підвищення ефективності діяльності та прийняття рішень у різноманітних соціальних полях: від освіти та науки до охорони здоров'я, від партійної політики до зовнішньополітичного вибору.

Загалом, політичний вибір інтерпретується як інтелектуальна модель прийняття рішень в умовах нестабільності, кризи, перехідного періоду. Ситуація вибору розуміється як пошук та визначення оптимального варіанту з-поміж наявних альтернатив. Тобто, далекими від ідеалу, а натомість реалістичними кроками політичних акторів та інституцій. Політичний вибір складається з визначеної послідовності кроків: «усвідомлення проблемної ситуації – формулювання альтернатив – вибір однієї з них – впровадження політичного рішення».

Актуальність дослідження політичного вибору обумовлена й тим, що пострадянські суспільства потребують як сучасних методів пізнання так і інтелектуальних моделей демократичних перетворень. Теорію політичного вибору можна і потрібно використовувати в якості методології реформування. Суспільство і політичний клас мають зрештою усвідомити, що «втеча від вибору», яку ми спостерігаємо понад 26 років, має набагато гірші наслідки, аніж здійснення політичного вибору. Останнє передбачає опору на раціональність та наукову методологію у процесі формулювання альтернатив вибору, визначення та обрання однієї із альтернатив та її реалізацію (впровадження).

Водночас, раціональна модель демократичного переходу потребує глибокого розуміння сучасного стану наукового дискурсу, його переваг та недоліків. Без вирішення дилем між структурою та дією, мережею та ієрархією, індивідуалізмом та колективізмом, конфліктом та стабільністю неможливо побудувати модель сучасного українського суспільства, дослідити відносини влади та суспільства. А отже – і визначити подальші політичні напрямки демократизації. Без розуміння соціального фундаменту реформ прихильникам демократичного переходу залишається лише апелювати до успішного досвіду інших країн, а значить – жити в уявній реальності, намагаючись відтворити на вітчизняному ґрунті копії демократичних суспільств, які апіорі будуть гіршими за оригінал.

Вибір – це результат соціальних відносин, він обумовлений соціально; актор вибору не може вийти за межі соціального простору, ані у альтернативах, ані у самому рішенні та його реалізації.

Чим відрізняється вибір у традиційному, модерному та постмодерному

суспільствах? Якщо дуже стисло, то у традиційному суспільстві вибір був привілеєм еліт, царів та героїв. Вибір – *героїчний акт*, дія всупереч встановленим нормам та традиціям, на яку здатні далеко не усі.

Навпаки, у добу модерну вибір стає звичайним явищем. Індивіди обирають щодня, якщо не щохвилини. Вибір перетворюється на рутинну справу з визначеною послідовністю кроків: проблемна ситуація – формулювання альтернатив – вибір однієї з них – рішення. Модернізація утворила суспільство, в якому споживач щодня обирає товари у супермаркеті, глядач обирає телевізійні канали, виборець обирає політиків, а бюрократ – напрямок політики (Policy). «Великі наративи» епохи модерну легітимізують вибір, пояснюючи його сутність.

Нарешті, постмодерністи, як прихильники інтелектуальної гри, деконструювали вибір. У постмодерністському дискурсі образ «*лицаря на роздоріжжі*», що ілюстрував ситуацію вибору у традиційному суспільстві, змінюється моделлю «*людини з пультом*» (або з іншим гаджетом), яка «перегортає» канали, сайти, комп'ютерні ігри, послуги, товари, партії, лідерів, ідеології. Один із основних викликів постмодерної епохи – це перетворення вибору на *Simulacrum*. Як «копія копії», симулякр означає повне розмежування ситуації вибору та реальності. Вибір набуває автономного статусу та переноситься у віртуальну площину, яка конструюється медіа. Симулякр вдало «маскує і спотворює» фундаментальну реальність політичного вибору, взагалі не маючи стосунку до жодної реальності. І якщо симулякри першого порядку («підробки», «фальш-копії» реальності) та другого порядку (конвеєрні серії, які мають еквівалентну цінність) співвідносяться із соціальним простором, то симулякри третього порядку утворюють гіперреальність, що позбавлена будь-якого референта. Вони прив'язані до віртуального світу мас-медіа. Вибір стає частиною гіперреальності. Така ситуація утворює дилему політичного вибору: «реальний вибір» - «віртуальний вибір».

Що це означає для сучасного українського суспільства в умовах чергових версій конституційних перезавантажень та інституційних реформ? Необхідність урахування проблем, пов'язаних із пострадянським політичним простором у процесі вирішення дилем політичного вибору в умовах демократизації.

У сучасних умовах переосмислюється і зазнає критики віра у всевладдя людського розуму, відбувається занепад «духу Просвіти», що у свій час забезпечив пріоритет ціле раціональності в політиці та економіці. Для політичної теорії у минулому залишається підхід «економічного імперіалізму»: якщо індивіди реагують на стимули, то вони раціональні, індивіди здійснюють вибір (або діють) раціонально, якщо дії визначаються їх уподобаннями, які самі по собі раціональні. Уподобання раціональні якщо є повними і транзитивними, тобто враховують та ранжують усі альтернативи.

Навпаки, сьогодні у політичній теорії сформувався доволі скептичне ставлення до теорії раціонального вибору у тому вигляді, як її представлено у

моделі Homo economicus. Ми радше схильні говорити про вибір за принципом обмеженої раціональності. Це дозволяє більш виважено підійти до розуміння засад політичного вибору: від електорального до вибору оптимальної конституційної та інституційної політики.

Дослідження ідеї вибору знаходимо у роботах представників теорії раціонального вибору та теорії публічного вибору, теорії «встановлення порядку денного», теорії інформаційного суспільства. Представники теорії раціонального вибору та публічного вибору К. Ероу, Дж. Бюкенен, М. Фрідман, Дж. Вальдфогель, Е. де Сото, Г. Таллок, М. Олсон та ін. вважають, що раціональний політичний вибір передбачає формулювання мети суспільного розвитку, пошук найбільш ефективних засобів її досягнення, калькуляцію витрат та вигід від реалізації певної стратегії, врахування поведінки інших акторів та оцінювання ситуації в цілому.

Після зміни режимів у країнах радянського блоку вдача теоретиків публічного вибору була настільки масштабною, що ідеї «раціонального індивіда», «раціонального вибору», «суспільного інтересу», «теорії гри», «опортуністичної поведінки», «транзакційних витрат» поширились на предметні поля соціологічної та політичної наук, суспільної політики, права. Цей процес абсолютно заслужено отримав назву «економічного імперіалізму», адже контури теорії публічного вибору рельєфно проступають у дослідженнях держави та влади (М. Олсон, Е. Даунз, У. Нісканен та ін.), демократії та еліт (Й. Шумпетер, А. Сен, Р. Франк, Ф. Гаєк, Р. Лахман, О. Фісун та ін.), політичних ідеологій (П. Кругман, Я. Корнаї та ін.), колективної дії (К. Ероу, Р. Гардін, Т. Сандлер та ін.), публічної політики (П. Б'юкенен, М. Фрідман, Е. де Сото, Е. Хелпман, Дж. Ле Гранд, Д. Хаусман, В. Парсонс, О. Дем'янчук та ін.).

Концепції, що є основою дослідження ідеї вибору, характеризуються складністю й багатоманітністю. Серед інтелектуальних джерел та наукових складових ідеї вибору слід відзначити такі роботи вітчизняних і зарубіжних авторів, як-от: Н. Автономова (типи раціональності, відмінності між Розумом та Розсудком), Ю. Габермас (комунікативна раціональність як основа політичного вибору), Б. Гаврилишин (дослідження зв'язку політичного вибору суспільства та раціональних економічних реформ у посткомуністичних країнах), Ф. Гаєк (ринкова економіка як результат раціональної взаємодії), К. Ероу (теорема «неможливості»), Дж. Б'юкенен (теорія публічного вибору), У. Нісканен (вибір оптимального політичного режиму), Г. Таллок (роль політичного вибору у процесі урядування та пошук ренти бюрократією), Й. Шумпетер (раціоналізація та демократія, креативна деструкція як основа вибору), М. Олсон (теорія колективного вибору; раціональна організація влади, що пов'язує економіку та політичну діяльність), Д. Норт (порядки «відкритого доступу» та «закритого доступу»), ін.

На початку 90-х років минулого століття в українській політичній науці сформувався окремий напрямок дослідження пострадянської політики – «Політологія посткомунізму». Аргументовано відзначалась необхідність

раціоналізації політичного вибору (Є. Бистрицький) та потреба у дослідницькій увазі до фундаментальних передумов демократичних реформ в Україні (В. Полохало).

Серед основних проблем, які заважають раціональному вибору парламентаріїв, слід відзначити: радянське минуле, різноманітні «фундаменталізми» (ринковий, радянський, націоналістичний, ін.) та бюрократія, як клас, що не зацікавлений у реформах та намагається отримати ренту від розподілу суспільних благ.

У пострадянській політиці зберігає вагомість принцип, сформульований в «Економісті на дивані»: «Замість того, щоб задаватися питанням «що призвело до настільки ірраціональної поведінки?» потрібно запитати: «чому ця поведінка є раціональною?» [1, с. 31].

Але головна вимога ідеї вибору – альтернативність. Сама логіка політичного вибору в умовах демократизації передбачає *альтернативність*: політичного діяча потрібно обирати з-поміж різних кандидатів. Альтернативність означає відмінність; у конкурентних виборах це – *змагальна відмінність*. Політична дія спрямована не просто на відстоювання певної позиції або партійної програми щодо суспільного розвитку, а й на змагання з іншими політиками, які виступають конкурентами у політичному просторі.

Для політичного вибору в умовах демократизації вкрай важливими є наступні положення:

- ідея Е. де Сото про те, що сучасні демократії просто «забули» етап власного переходу до демократії, на якому головним були не національні чи культурні проблеми, або боротьба із корупцією, а питання формування приватної власності, її справедливого розподілу та захисту. Саме інституціям, відповідальним за це слід приділити особливу увагу у процесі політичного вибору;

- думка Г. Дерлугьяна щодо неефективності звернення до моделей минулого у процесі сучасного реформування: те, що рятувало в одну епоху, виявляється згубним в іншу. Втеча від вибору з боку громадян, як і намагання створити політичні, електоральні та управлінські гібриди з боку еліти є помилковою;

- ідея Є. Головахи щодо необхідності діагностування та подолання соціальних патологій посткомуністичного суспільства: амбівалентності політичної свідомості з конформістсько-нігілістичним напрямком, депрофесіоналізації і розмивання статусно-престижних критеріїв взаємодії людей, деактуалізації цінностей (Є. Головаха), а також популізму, моралізування і патерналізму (Є. Бистрицький).

На нашу думку, на основі ідеї вибору можна запропонувати нову модель людини, а саме – *Nomo elegit*, тобто «Людини, яка обирає» [2]. У межах цієї моделі уявляється можливим дати відповідь щодо раціонального вибору громадян, ранжувати політичних акторів, виокремити політичних діячів, які обирають раціонально та визначити тих, хто уникає вибору.

Ідея вибору передбачає формулювання альтернатив щодо сучасного політичного процесу в Україні та вибір однієї із альтернатив.

По-перше, однозначний вибір між авторитарною та демократичною моделлю управління. За 26 років так і не вдалось зруйнувати остаточно радянську модель управління. Пошук оптимальної управлінської моделі в Україні триває та знаходить відображення у конституційному процесі. Він включає вибір форми правління (парламентська або президентська) та електоральної моделі. Демократизація передбачає пошук механізмів вирішення одного із головних завдань: перетворення раціональних дій індивідуальних та колективних політичних акторів на колективну раціональну дію із задоволення суспільного інтересу.

По-друге, вибір між президентською та парламентською формою правління. Традиційно пострадянська еліта намагається уникати вибору за принципом «або – або», але політична історія України знає багато прикладів, коли «змішування» призводило до політичних криз, протистояння гілок влади та їх безвідповідальності.

По-третьє, вибір електоральної моделі. В Україні вибори проводились за пропорційною, мажоритарною та змішаною моделями. Основна дилема щодо електоральної моделі полягає у виборі між повноцінним представництвом й структурованою радою. Пропорційний розподіл голосів на виборах забезпечує чітку і відносно стабільну структуру парламенту – у цьому полягає перевага пропорційної системи. До того ж пропорційна виборча система дозволяє суспільству ідентифікувати політичну історію кожної партії, її ефективність у створенні коаліцій та результат участі в урядуванні. За пропорційної системи зростає роль та вага політичних партій, які можуть поступово перетворитись на ефективний інститут політичного представництва.

Список використаних джерел

1. Ландсбург С. Экономист на диване: экономическая наука и повседневная жизнь / Пер. с англ. Л. Гончаровой. – М.: Издательство Института Гайдара, 2012. – 304 с.
2. Яковлев Д. Alea jacta est: вибір як елемент соціальної взаємодії / Д. Яковлев // Пріоритетні напрямки розвитку суспільних наук у 21 столітті : матеріали міжнародної наукової конференції (м. Херсон, 27–28 лютого 2015 року). – Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2015 – С. 155–159.

*Прудникова Олена Вікторівна, доктор філософських наук, доцент,
доцент кафедри культурології*

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ВПЛИВ ТЕЛЕБАЧЕННЯ НА ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Багатогранний вплив телебачення на розвиток інформаційної культури суспільства в цілому й регіональних суб'єктів зокрема обумовлений тими функціями, які воно виконує у соціальних відносинах.

До таких функцій доцільно віднести: організаторську, пропагандистсько-агітаційну, науково-пізнавальну комунікативну і, як найзначніша і найскладніша, що поєднує усі попередні – виховна. Вплив радіо і телебачення на слухачів і телеглядачів здійснюється у двох сферах: раціональній і емоційній. Впливаючи на розум і почуття, соціальна інформація у вигляді мовних та образотворчих повідомлень завдяки сприйняттю та інтерпретації, виступає у свідомості особистості у вигляді ціннісних духовних установок. Так, радіо і телебачення належать до найбагатшого арсеналу засобів освіти і виховання, а як наслідок розвитку інформаційної культури суспільства та особистості.

Сучасне телебачення стало головним інструментом для поширення повідомлень, що впливають на свідомість і підсвідомість людей. Причому це може відбуватися неусвідомлено, без будь-яких зусиль з боку людини, а в деяких випадках – і без її волі.

Масова культура, яка формується електронною комунікацією, виконує в сучасному суспільстві наркотизуючу функцію, тобто відволікає людей від реального життя, наповнює його вигаданими картинами, занурює суспільство в летаргічний сон.

Як бачимо, телебачення інтенсивно впливає на інформаційну культуру сучасної людини: заповнює її дозвілля, інформує про події у світі та суспільстві, виховує, розважає, навчає її. Телебачення сприяє формуванню духовних цінностей, способу мислення окремих людей і суспільств, стилю світосприйняття, а як наслідок утвердженню певного типу культури, інформаційної зокрема. Тобто даний засіб масової комунікації є одним з найважливіших механізмів культурного розвитку регіонів, що виконує інформативну й культурно-просвітницьку функції шляхом освоєння культурних цінностей минулого, створення нових цінностей, поширення традиційних і новостворених цінностей у суспільстві. Особливо важливим тут є трансляція й популяризація загальноукраїнських цінностей на регіони з метою об'єднання на цій підставі усієї української території і сприяння її соборності.

Таким чином, розвиток інформаційної культури неможливий без ретрансляція загальнонаціональних цінностей та їх відтворення у регіонах, що є одними з найголовніших функцій телебачення, які забезпечують зв'язок між різними цивілізаційними системами, типами суспільств, поколіннями, територіями у межах однієї держави. Так, завдяки телебаченню, яке саме стало новим видом культури, з'явилась можливість включення у соціальну та духовну сфери життя суспільства невідомих раніше або маловідомих цінностей: етнічних, релігійних, культурних (субкультури).

В наш час розвиток телебачення досяг такого рівня, що освоєння культури піднімається на якісно новий щабель, коли її цінності можуть накопичуватися в спеціальних “банках інформації”, “відеотеках”, а це в свою чергу відкриває величезні можливості для накопичення знань про минуле і використання їх для вдосконалення сучасної національної культури та

формування духовного світу особистості й суспільства як у центрі нашої держави, так і в регіонах. Якість інформаційної культури суспільства в цілому безпосередньо залежить від якості телевізійного продукту, трансльованого в регіонах: побудованого відеоряду, коментарів до суспільнозначущих подій, розставлених певним чином смислових, емоційних та ціннісних акцентів у телепередачах тощо.

На рубежі другого й третього тисячоліть спілкування людей, опосередковане технічними системами, набуває масового характеру і ставить людину в ситуацію безперервної гіперстимуляції, інформаційного стресу і комунікативного пресингу. Телебачення як комунікативна корпорація породжує символічну реальність, яка “переступивши” через екран, стає фактом суб’єктивної реальності людини і створює комунікативну ситуацію – “поруч, але не разом”. Телевізійні програми творять інформаційну культуру нації повсякчасно прямо або опосередковано впливаючи на індивідуальну та колективну свідомість кожного регіону. Людина фактично сприймає події через телевізійний екран, який є вікном у світ. У той же час, самі телевізійні програми є зразками певного типу інформаційної культури, які відображають духовні запити як різних верств населення, так і різних регіонів.

Сьогодні з’являється безліч освітніх програм, відеоматеріалів, комп’ютерних розвиваючих ігор і програм, що надають допомогу у вихованні, в розширенні кругозору та відкривають зовсім нові обрії знання, вони часто позбавлені відповідної організаційної, програмної, матеріальної підтримки, носять несистемний характер і, відповідно не завжди мають належне фінансування та не завжди відповідають нормам естетично-комп’ютерного оформлення (забарвленню, привабливості тощо), залишаючись непоміченими, незатребуваними. В результаті – панування у телеєфірі належить жахливим подіям, насильству, сексу, рекламі, неформальним стосункам тощо. Найбільшій небезпеці підлягають люди, чий морально-духовний світ ще не є усталеним, чий душі не напрацювали ще елементарного імунітету людяності, естетичної та духовної культури. Вочевидь, створюючи певні образи та картини світу телевізійна індустрія стала потужним джерелом інформаційно-комунікативних відносин у сучасному суспільстві. Фактично інформаційна культура формується сьогодні власниками впливових медіа, які володарюють над думками, смаками, навіть бажаннями людей, причому, далеко не завжди з урахуванням культурної специфіки регіональних культур.

Телебачення – це не тільки технічний об’єкт, але й “соціальний апарат”, який вривається в суспільство як символічна культурна форма відносної влади, що діє як симулякр електронних образів, перетворюючих все в семіургічний світ реклами і влади, ... телебачення є реальний світ постмодернізму.

Можна констатувати, що телебачення як засіб вираження особливостей інформаційної культури суспільства і активний суб’єкт її формування в регіонах, повинно вирішувати такі завдання:

- поглиблення розуміння культури аудиторією з урахуванням регіональної специфіки;
- збільшення рівня “культурності” кожного з членів суспільства й суспільства в цілому;
- демонстрація оволодіння людиною методологією використання вже існуючого у суспільстві знання й показ перспектив розробки принципово нового;
- висвітлення й пояснення субкультурних і контркультурних подій, зразків класичного мистецтва, явищ масової культури, науково-технічних, економічних, соціальних, політичних та інших явищ.

Отже, телебачення охоплює своїм впливом всі верстви населення і відображає та інтерпретує події у різноманітних сферах суспільного життя, утверджуючи як цивілізовані зразки інформаційної культури, так і, нажаль, демонструючи (іноді без належної оцінки) антикультурні явища, стилі поведінки тощо.

Телебачення пропонує до уваги глядача сукупну, об’ємну цілісність видовища. Ця цілісність полягає, з одного боку, в передачі аудіовізуальних повідомлень, освітніх передач та шоу одним і тим же способом, а з іншого – в сукупності в кожному окремому телевізійному творі особливих конструктивних елементів, які умовно можна позначити як мова, візуальна ситуація (зміст кадру, монтаж, динаміка зображення) і аудіоситуація (музика, шуми, тиша). Потенційна інтеграція в одній і тій же системі взаємодіючих текстів, зображення і звуків, доступних аудиторії в обраний нею час, ґрунтовно змінює характер комунікації. В той же час, характер комунікації обумовлює формування певного типу інформаційної культури, оскільки, ми бачимо реальність не такою, як вона є, а такою, якою наші мови дозволяють нам її бачити. А наші мови – це наші засоби масової інформації. Наші ЗМІ – це наші метафори. Наші метафори створюють зміст нашої культури. Оскільки культура вводиться і передається за допомогою комунікації, самі культурні типи, тобто історично побудовані системи вірувань і кодів під впливом ЗМІ взагалі і телебачення зокрема піддаються фундаментальним трансформаціям.

В наш час, варто вести мову не тільки про позитивний вплив телебачення на розвиток інформаційної культури суспільства, але й про негативні наслідки впливу телевізійного продукту на ціннісні настанови громадян українських регіонів.

На сьогодні можна констатувати, що з формуванням ринкових відносин в Україні телебачення пішло американським шляхом розвитку, тобто шляхом комерціалізації. Безумовно, десятки вітчизняних та зарубіжних телеканалів щоденно пропонують телеглядачам програми традиційно інформаційно-аналітичні, в яких зосереджена інформація про сучасний стан і проблеми внутрішньої та зовнішньої політики, економіки, науки, культури, всіх галузей життєзабезпечення суспільства. Безсумнівно, заслуговують на увагу окремі

авторські проекти чи цикли телепередач і навіть телеканали, що показують та аналізують проблеми історії, екології, культури, науки як нашої країни, так і людства загалом. Натомість не вшухає тривога педагогічного й батьківського товариства з приводу морально неспроможних, світоглядно збиткових телепередач, що стають небезпечними для особистості дитини, адже мають деструктивний духовно-моральний вплив, спотворюють уявлення про загальнолюдські, національні й регіональні цінності, руйнують національну й регіональну ментальність та ідентичність.

Усе частіше серед глядацької аудиторії лунають досить аргументовані судження та претензії щодо низькопробної реклами, яка негативно впливає на розвиток культури (інформаційної також) українського соціуму в цілому й на регіональні культурні особливості, особливо стосовно молодішої генерації. Проблема щодо розвитку інформаційної культури полягає в тому, що суб'єкт інформаційного простору призвичаюється "споживати" телевізійний продукт невисокої якості з естетичної, етичної, аналітичної, емоційно-духовної точок зору.

Останніми роками на телебаченні віддається перевага як зарубіжним, так і вітчизняним серіалам й окремим фільмам, де за єдиним сюжетним алгоритмом відтворюються криваві сцени індивідуального та масового терору, замовних убивств, бандитизму, шахрайства, зґвалтування, порочного образу життя молоді, алкоголізму, наркоманії як засобів отримання людиною внутрішньо прийнятної життєвої позиції. Частка художніх та документальних фільмів про людську доброту, справедливість, морально здоровий спосіб життя, трудовий та ратний героїзм на наших телеекранах досить не значна. Повсякденно спостерігаючи втрату ціннісно-художніх орієнтирів, перш за все, педагоги починають бити на сполох і перейматися питанням, де поділася продукція багатющого вітчизняного кіно-фонду, в якому представлені зразки патріотичних подвигів, розкриті засади істинних духовно-моральних цінностей людини, її активної ролі як суб'єкта соціально-творчої практики, адже сучасне телебачення виступає для дітей чинником моделювання та формування системи поглядів на світ.

Характеризуючи вплив на українське суспільство сучасних ЗМІ, зокрема телебачення, доцільно використовувати поняття "інформаційний терор" (С.Якименко). Особливості сучасного етапу розвитку українського суспільства характеризуються переходом від звичайної пропаганди, суб'єктом якої стають ЗМІ, до відвертого інформаційного терору. На споживача, особливо глядача телевізійної інформації обрушився потік повідомлень різнобічного характеру, систематично далекий від об'єктивності. За умов відсутності виваженої, об'єктивної інформації зробити свідому оцінку отриманої інформації не завжди можливо. Досить активний користувач засобів масової інформації – це молодь. Телебачення привертає увагу молодих людей своїми терапевтичною, рекреативною, розважальною, естетичною, пізнавальною, інформаційною, комунікативною функціями. Перегляд телевізійних програм стає для них

своєрідною звичкою. Молоді люди, які пережили перше телевізійне десятиріччя, природно всмоктали в себе невтримну пристрасть до глибокого втягування, яке змушує всі віддалені цілі звичайної культури здаватися не тільки нереальними, а й безжиттєвими. Однак сьогодні значна частина молоді, особливо в регіонах України, не готова до повноцінного життя в інформаційному суспільстві, їй не вистачає відповідних знань та умінь у галузі медіа. Просто споживати інформацію вже не достатньо, треба вміти “читати між рядками”.

Варто зазначити, що проблеми розвитку інформаційного суспільства та інформаційної культури зокрема, найбільш рельєфно проявляються саме серед молоді, оскільки ця вікова група є найактивнішим споживачем інформаційного продукту: телевізійного та Інтернет-контенту. Але в той же час, варто зауважити, що до інформаційного буму останніх двох десятиріч виявилися неготовими і люди старшого покоління, особливо ті, чий світогляд формувалася за радянських часів, коли у населення формувалася звичка довіряти ЗМІ, державою не підтримувався плюралізм думок та критичне мислення. Фактично у СРСР формувалася тоталітарний тип інформаційної культури суспільства, який лишився у громадян після проголошення незалежності України і почав долатися в процесі загальної демократизації соціальних відносин.

Необхідно також зазначити, що константи та навички інформаційної культури формуються у людини в процесі соціалізації. Саме ж телебачення є впливовим соціалізуючим фактором, як у світ реальний, так і у світ вигаданих образів та ситуацій. Розвиток інформаційної культури демократичного суспільства повинен бути спрямований на те, щоб шляхом виховання сформувати у людини здатність до критичного мислення, убезпечивши її свідомість від маніпулятивного впливу різноманітних медіа, в тому числі й телебачення. Регіональний напрямок цієї проблеми на сьогодні має стати пріоритетним у роботі відповідних державних структур та інститутів громадянського суспільства.

*Яковлева Лілія Іванівна, кандидат політичних наук, доцент, докторант
Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при
Президентіві України*

РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ У ЗДІЙСНЕННІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

В основі ефективної державної політики знаходиться легітимність влади. Повною мірою це стосується як загальнонаціонального рівня здійснення влади, так і регіональної політики. Особливої теоретичної та прикладної ваги дослідження проблеми формування громадянської ідентичності як чинника легітимності влади та здійснення регіональної політики набуває у

загальносвітовому контексті переходу до інформаційного суспільства та у зв'язку із процесом пострадянських трансформацій.

Легітимність влади виступає фундаментом безперервного процесу здійснення регіональної політики (взаємодії громадян з інститутами політичної системи), вона формується на загальнонаціональному та регіональному рівнях, у вертикальному та горизонтальному вимірах. У сучасних умовах на особливу увагу заслуговує дослідження формування громадянської ідентичності як важливої складової забезпечення легітимності влади на регіональному рівні. Слід відзначити, що сьогодні процес забезпечення легітимності влади переживає найбільші трансформації з часів становлення модерних націй та національних держав. А це означає, що процес забезпечення легітимності влади на регіональному рівні потребує переосмислення інших політичних феноменів, у тому числі – ідентичності.

Одним із головних результатів процесу демократизації українського суспільства стає формування та розвиток феномену «громадянської» ідентичності. У тоталітарних суспільствах вона взагалі навряд чи можлива, а в умовах авторитаризму знаходиться у зародковому стані, перебуваючи під впливом органів державної та партійної влади (прикладом є радянська партійна система). При цьому, протестна поведінка окремих індивідів та груп може стати важливою для створення нарративу громадянської ідентичності.

В основі фундаментальних змін у розумінні та формуванні ідентичності – взаємопов'язані політичні, соціальні та економічні процеси, які виникають та розвиваються на перетині наступних трендів: глобалізація – локалізація; приватне – публічне; модернізація – постмодернізація – демодернізація; демократія – автократія; раціональне (у тому числі - легальне) – сакральне; насильство – комунікація; медіатизація – масовізація; інтеграція – дезінтеграція, ін.

Конфігурації легітимності влади в Україні обумовлені специфікою відносин між владою і громадянами радянського та пострадянського періодів, домінуванням у цих відносинах авторитарних механізмів управління з боку влади, а з боку суспільства – патерналізмом, інфантилізмом. При цьому, однією із головних проблем під час реалізації проекту демократизації залишається забезпечення легітимності влади, як комплексного процесу здійснення політичного представництва, а саме – постійного підтвердження політичними акторами правильності власних дій з боку абсолютно конкретних соціальних та політичних груп, що у сукупності складають більшість суспільства. Фактично, це пошук відповіді на питання: «На кого спираються політичні актори, здійснюючи політику?». А точніше: «У чиїх інтересах здійснюється політика?». Національна ідентичність передбачає відповідь: «в інтересах нації», політична: «в інтересах певних політичних груп», а громадянська – «в інтересах громадян та громадянського суспільства».

Політичний процес у пострадянських країнах значною мірою залежить від відповіді саме на ці питання, адже моделі авторитарної та олігархічної влади

побудовані на захисті з боку держави певних невеликих, проте добре організованих груп, які концентрують владу та власність, у тому числі – на рівні регіональної політики. Єдиною демократичною альтернативою «правлінню небагатих» виступає забезпечення повноцінного політичного представництва, яке реалізується у моделі парламентської форми правління.

Варто враховувати, що для олігархії та бюрократії, як соціальних груп, що знаходяться при владі, громадянська ідентичність не може бути серед визначальних характеристик. На відміну від національної, політичної та соціокультурної.

Дослідження громадянської ідентичності як складової легітимності політичної влади у здійсненні регіональної політики потребує вирішення комплексу питань теоретичного та прикладного характеру, пов'язаних із трансформаціями ідентичності, легітимності та влади на регіональному, національному та глобальному рівнях політичної взаємодії.

Громадянська ідентичність, як відносно новий феномен для пострадянського суспільства, потребує подолання відчуженості громадянина від держави передусім у здійсненні регіональної політики, формування громадських цінностей, переходу на новий рівень у розвитку громадянського суспільства. Лише у такому випадку вона може стати інноваційною складовою практичного формування регіональної політики. Водночас, простір громадянської ідентичності – це активне середовище взаємодії влади та активних громадян, вона здатна виступити засобом розвитку політичної системи у напрямку демократизації та здійснення регіональної політики з урахуванням потреб соціальних груп.

Трансформації простору ідентичностей характеризуються переходом від модерного до постмодерного стану суспільства, політики, культури. Як результат перегляду фундаментальних засад соціальної солідарності традиційного та модерного суспільства, з'являються передумови для громадянської ідентичності.

Для постмодерного суспільства властиві нові види ідентичності, пов'язані із самореалізацією і самовизначенням особистості та, водночас послаблення традиційних типів соціальної ідентифікації (зокрема, національної, класової, ідеологічної), зростання ролі гендерного фактору у формуванні громадянської ідентичності.

Формування ідентичності як складової легітимності політичної влади відбувається за двома напрямками: посилення / послаблення наявних ідентичностей та створення нової. У першому випадку йдеться про створення умов, за яких певна ідентичність стає пріоритетною для суспільства. Наприклад, розгортання проектів розвитку громадянського суспільства. У другому – внаслідок суспільного розвитку та певних соціально-політичних подій створюються нові умови, в яких можна створити громадянську ідентичність і нав'язати її іншим.

І хоча найбільш активно процес наукової розробки проблем ідентичності та ідентифікації розпочався в середині ХХ століття, інтерес до інтерпретації поняття «ідентичність» значно посилюється після того, як цей термін отримав поширення в різних галузях наукового знання у зв'язку із затвердженням неklasичної парадигми соціальних досліджень. Із цього часу він традиційно пов'язується із загально-психологічними і соціальними дослідженнями. Головною для усіх них залишається теза про те, що людина адаптується до теперішнього часу, не беручи до уваги вплив минулого та майбутнього. Так, в якості предмета досліджень соціокультурної ідентичності виступає аналіз сучасних особливостей взаємин індивіда та соціуму, а ідентичність визначається як результат індивідуалізації людини. Як зазначає українська дослідниця Л. Нагорна «соціальні конструктивісти, здається, зуміли переконати всіх у тому, що ідентичності не є чимось цілісним і визначеним – це рухлива, двозначна, мінлива, дискурсивно сконструйована субстанція, яка до того ж девальвує від частого застосування у соціогуманітарних науках. Політизація ідентичностей теж не додає авторитету категорії, яка виявилася придатною не лише для обґрунтування різних поглядів і підходів, але й для маніпулювання масовою свідомістю» [3, с. 15].

Процес формування громадянської ідентичності як складової підвищення легітимності влади у здійсненні регіональної політики передбачає, що за допомогою інформаційних механізмів індивіди та групи здатні усвідомлювати свої спільні риси, активізувати ідентичність. Фактично, вертикальну та горизонтальну комунікацію можна назвати основними механізмами формування та підтримки громадянської ідентичності та забезпечення, на її основі, легітимності політичної влади.

Легітимність влади прямо пов'язується із підтримкою більшістю суспільства дій політичних акторів, але у здійсненні регіональної політики акцент робиться не лише на електоральному механізмі забезпечення легітимності. Мова вже йде не про підтримку на виборах раз на декілька років, а про «щоденний плебісцит»: коли громадяни постійно підтримують зворотній зв'язок із владою, оцінюючи її дії не лише на виборчих дільницях, а й у соціальних мережах, інших майданчиках та майданах. Можна стверджувати, що на сучасному етапі громадянська ідентичність дозволяє отримати відповідь на запитання «хто я?», «до якої групи належу?» («яка група більш ефективно захищає мої права та інтереси?») та «наскільки ефективно інтереси моєї групи, а отже – і мої власні, представлено у владі?». Відповіді на ці запитання визначають легітимність влади на регіональному рівні. У власну чергу, лише легітимна влада здатна створювати нові ідентичності у процесі демократизації, визначати кордони впливу груп та забезпечувати дотримання демократичних принципів політичного представництва.

Список використаних джерел

1. Нагорна Л. Соціокультурна ідентичність: пастки ціннісних розмежувань / Л. Нагорна. – К.: ІПіЕНД ім. І.Ф.Кураса, 2011. – 272 с.

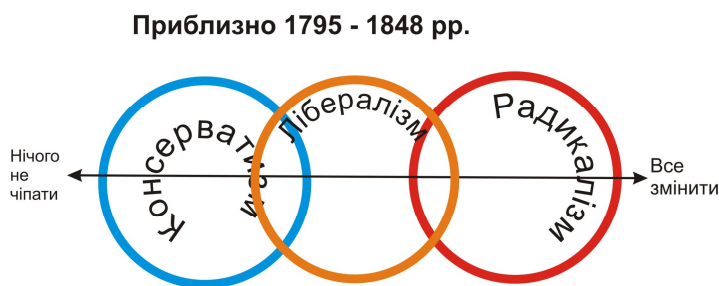
*Малєєв Костянтин Сергійович, науковий співробітник
Інституту філософії імені Григорія Сковороди НАН України
Панібудьласка Андрій Володимирович, канд. історичних наук, доцент, доцент
кафедри політичних наук*

Київського національного університету будівництва і архітектури **СТАНОВЛЕННЯ КЛАСИЧНИХ ІДЕОЛОГІЙ В ЄВРОПІ**

Американська революція і, більшою мірою, Велика революція у Франції призвели до того, що ідея народного суверенітету, яка полягає в тому, що якщо існує держава, то влада в ній, зрештою, належить народові, публіці (суспільству), ким або чим би зараз ця влада не була представлена, почала продукувати практичні наслідки свого поширення.

Першим, і найбільш наочним таким наслідком стало виникнення і розвиток публічних політичних ідеологій. Саме ідея про те, що влада, так чи інакше, залежить від волі народу зробила з одного боку осмисленою апеляцію до народу з приводу устрою суспільства та напрямків його розвитку, цілей і методів реалізації влади, а з іншого – започаткувала дискурс навколо того, яким чином взагалі можливий неперсоніфікований, колективний суб'єкт діяльності. Зародився ідеологічний дискурс, який із самого початку набув характеру полеміки і мав не лише внутрішньодержавне але загальноєвропейське звучання. Започаткована в Англії, як полеміка з Великою французькою революцією, ідеологічна дискусія дуже швидко перетворюється на протистояння консерватизм – лібералізм в питанні: чи можна змінювати усталеній традиційній суспільній устрій.

Ліберали, на відміну від консерваторів, вважали, що освіченій розум здатен покращити суспільство. Тоді ж виникає і радикалізм, що прагне докорінної перебудові усіх суспільних інститутів.



Після серії національних революцій 1848 року в Європі у радикалізмі починають

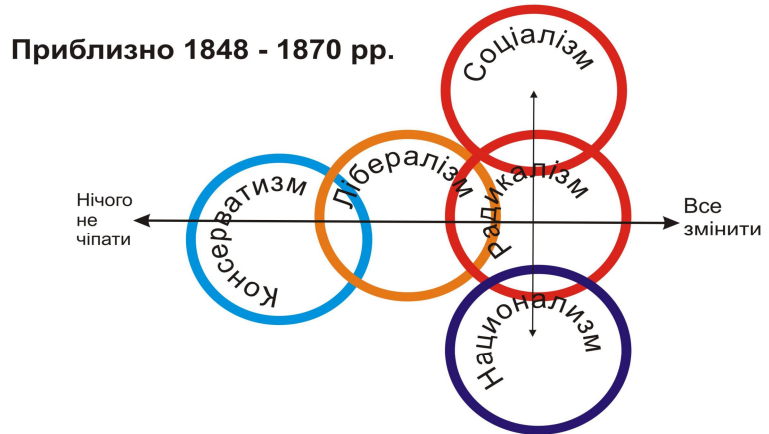
виокремлюватися дві головні лінії – соціалізм та націоналізм.

Обидва напрямки декларували перебудову суспільства в інтересах більшості: соціалізм – пригноблених, націоналізм – представників панівних націй.

Одночасно в межах консерватизму починають домінувати мотиви захисту національних традицій та інституцій.

Соціалізм та націоналізм остаточно виокремлюються як різні ідеологічні напрямки. Радикалізм як щось ідеологічно визначене припиняє існування.

Виникає соціал-демократія як помірніша форма соціалізму, що приймає основні цінності лібералізму. Водночас консерватизм, з одного боку, «лібералізується», а з іншого – набуває помірно націоналістичних рис.



Приблизно 1870 - 1914 рр.



Спочатку комунізм та фашизм являли собою крайні форми соціалізму й націоналізму відповідно. У період між світовими війнами вони набирають сили та перетворюються на самостійні політичні ідеології.

У підсумку соціалізм як політична ідеологія припиняє існування. Він постає розтягнутим між соціал-демократією та комунізмом і перетворюється на етичний орієнтир. Те саме відбувається і на протилежному фланзі з націоналізмом та лібералізмом.

Виразно окреслюються дві осі етичних антиномій: соціалізм – націоналізм; лібералізм –

підкорення єдиній волі. Після Першої світової війни кожний справжній політичний рух мав визначатися за двома осями. Час одновимірної політики завершився.

Поразка Німеччини та Італії у другій світовій війні призвела до того, що фашизм перестав існувати як діюча політична ідеологія. Подібно до лібералізму, націоналізму та соціалізму він перетворився на певний етичний орієнтир, протилежний лібералізму.

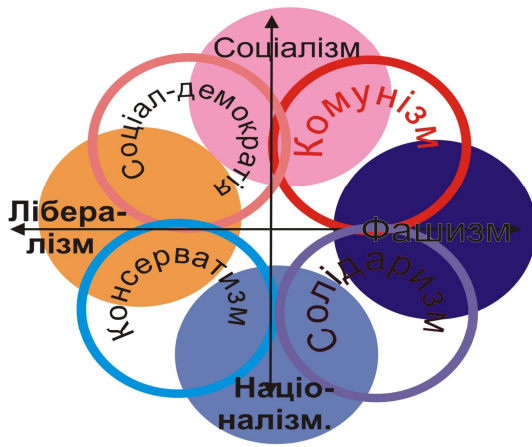
Пізніше для нього придумали

Приблизно 1914 - 1945 рр.



синонім – тоталітаризм. У свою чергу, місце фашизму на ідеолого-політичному полі посів солідаризм (католицькі області Німеччини, Італії тощо).

1945 р. - кінець двадцятого сторіччя.



З погляду ідеології Другу світову війну можна тлумачити як війну лібералізму з фашизмом. Перемога ліберальних цінностей виявилася такою переконливою для буржуазної Європи, англomовної Америки, Австралії, Нової Зеландії та Ісландії, що наприкінці ХХ сторіччя в цих країнах вони постали вже як загальнолюдські. Такою ж загальнолюдською цінністю стає неприйняття фашизму.

З іншого боку, до 70-х років у Європі остаточно перемогли і соціалізм, і націоналізм – у тому сенсі, що не залишилося ані пригноблених класів, ані пригноблених націй. Причому це стало можливим лише завдяки цілковитій перемозі лібералізму.

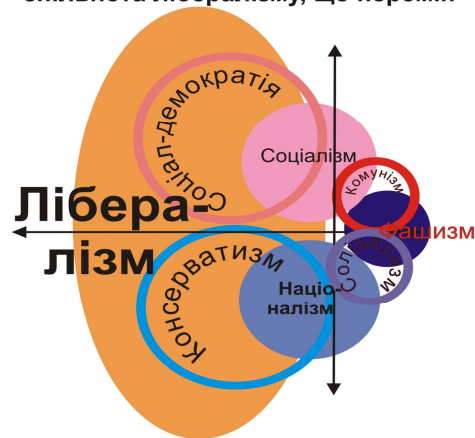
Епоха класичних ідеологій в Європі закінчується наприкінці шістдесятих років ХХ ст. Після цього Європа і, значною мірою, північна Америка вступають в епоху панування неklasичних ідеологем. Найбільш значущими подіями цього переходу від класичних до неklasичних форм ідеології слід вважати молодіжні бунти 1968 року в західноєвропейських країнах, пік боротьби за права афроамериканців в США наприкінці шістдесятих років ХХ ст., і формування антиглобалістських рухів наприкінці того ж сторіччя.

Цілковом зрозуміло, що розвиток класичних публічних політичних ідеологій найтіснішим чином пов'язаний з розвитком Європи як світу суверенних, національних держав, що панують над рештою земної кулі. Причому панування це здійснюється таким чином, що Європа в складі європейських держав і сприймалась власне як весь світ, а решта земель та народів фактично були територіями з населенням, що не виступали суб'єктами міжнародного життя.

Закінчення ж епохи класичних європейських ідеологій знаменувало собою і закінчення історії Європи в якості історії світу.

Власне вже перша світова війна засвідчила наявність таких глибинних протиріч в рамках європейської спільноти, які неможливо було вирішити в

Євроатлантична спільнота - спільнота лібералізму, що переміг.



рамках існуючого євроцентричного світу. Друга світова війна поклала цьому світу край. Світ, що сформувався як європейська спільнота в середині 17 сторіччя з одного боку перестав бути суто європейським, а з іншого – за підсумками другої світової війни, опинився розділеним навпіл поміж не зовсім європейськими наддержавами СРСР і США. Причому, якщо протистояння квазісвітів (світ соціалізму і світ капіталізму; Схід – Захід) що виникли навколо цих наддержав закінчилося розпадом СРСР і радянського блоку, то не в останню чергу це сталося завдяки тому, що східний блок так ніколи і не став повноцінним світом, в якому діють самостійні, не підпорядковані напряму ЦК КПРС суб'єкти міжнародної діяльності.

Але і цей розкол на захід-схід став лише перехідним щаблем до світу глобального, суб'єктами якого є не тільки європейські держави, а й політичні і економічні утворення з усіх куточків землі. Таким чином Європа, яка ще пам'ятає часи, коли вона уособлювала собою весь світ, повинна тепер пристосовуватися до ролі однієї з частин світу глобального. І задля конкурентоспроможності в цьому глобальному світі вибудовувати наддержавні структури, ведучи наступ на власне дитя – національний суверенітет і національну державу.

*Осауленко Світлана Вікторівна, канд. юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного і фінансового права,
Національний університет «Одеська юридична академія»*

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО НА ОБ'ЄДНАННЯ У ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ : ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ У МІСТАХ

Чи має місцеве самоврядування бути політизованим? Чи має конституційне право на об'єднання у політичні партії реалізовуватися на місцевому рівні у цілому та у містах зокрема? На ці питання не існує єдиної відповіді не тільки в Україні, але й в зарубіжних країнах. У зв'язку з цим для підтримання наукового дискурсу хотілося б поділитись своїми напрацюваннями у цій сфері. Досвід автора тез полягає не тільки у науковому дослідженні проблематики реалізації права на об'єднання у політичні партії в Україні та в зарубіжних країнах, але й в багаторічному практичному досвіді керівництва депутатською фракцією в Одеській міській раді.

Варто зазначити, що конституційне право на об'єднання у політичні партії громадяни України, яким воно належить, можуть реалізовувати по-різному, і як раз у населених пунктах його реалізація є найменш утрудненою. Особливо, коли йдеться про міста – адже традиційно, життя у містах є більш «жвавим», у т.ч. і політичне життя.

Конституція України не передбачає ніяких обмежень для діяльності загальноукраїнських політичних партій на місцевому рівні – у ст. 37 зазначається, що «не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих

органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях», а про територію функціонування не йдеться.

Відповідні норми Конституції України конкретизовано у Законі України від 5 квітня 2001 р. «Про політичні партії в Україні», в якому встановлено, що політичні партії в Україні створюються і діють тільки із всеукраїнським статусом (ст.3), але політична партія із всеукраїнським статусом знов-таки не має обмежень за територією функціонування.

На користь цього свідчить Закон України від 14 липня 2015 р. «Про місцеві вибори». Його норми встановлюють, що «вибори депутатів ... міських, районних у містах рад проводяться за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій ... із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно ... району в місті, територією міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм».

Саме зі зв'язку між місцевими виборами та політичними партіями починає свій аналіз тематики залучення політичних партій до міського життя О.В. Батанов. У вступі до своєї статті «Політичні партії та територіальні громади як суб'єкти муніципального виборчого процесу» він пише: «визнання, становлення та розвиток місцевого самоврядування в сучасній демократичній, соціально-правовій державі об'єктивно обумовлені низкою причин. Одна з них – посилення взаємодії територіальних громад і політичних партій. В умовах політичної системи демократичного суспільства партії відіграють роль двигуна, який приводить у дію не лише державний механізм, а й механізм місцевого самоврядування, забезпечує їх нормальне функціонування. Достатньо вказати лише на ту роль, яку відіграють політичні партії у виборчому процесі, у діяльності представницьких структур державної влади та територіальних громад» [1, с. 64]. Він підкреслює, що це пов'язано з головною функцією політичних партій – електоральною.

Варто додати, що і місцеве самоврядування, і політичні партії є інститутами громадянського суспільства, у зв'язку з чим їхній взаємний зв'язок у демократичному суспільстві стає ще більш важливим для його розвитку.

Нарешті слід зазначити, що традиційно політичні партії на рівні міста є найбільш активними у період виборів. Проте, варто звертати увагу і на застосування інших форм локальної демократії у місті, активізації використання яких можуть сприяти політичні партії (докладніше дивись [2]).

Список використаних джерел

1. Батанов О.В. Політичні партії та територіальні громади як суб'єкти муніципального виборчого процесу / О.В. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2005. - № 2. – С. 64-71.

2. Мішина Н. В. Законопроекти для розвитку локальної демократії в Україні / Н. В. Мішина // Юридичний вісник. – 2014. – № 2. – С. 36-40.

*Згурська Валентина Леонідівна, канд. політичних наук, доцент,
доцент кафедри політичних наук,
Київський національний університет будівництва і архітектури*

**РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У КОНЦЕПЦІЯХ
МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ**

Громадянське суспільство як сфера вияву самоорганізаційного потенціалу індивідів має значний вплив на різноманітні форми співробітництва на різних рівнях державного управління. Очевидно, що найкраще потенціал кооперації зусиль громадян найкраще проявляється на низовому рівні – рівні громад.

Пошук нової парадигми місцевого розвитку розпочався ще у 1970-х і значно активізувався в 1980-х роках, коли у центрі уваги опинилася «нова економічна модель», що на перше місце ставила вільний ринок. Прихильники нового підходу вважали, що в основі розвитку має бути громада, яка активно використовує внутрішні ресурси для задоволення потреб своїх членів, і держава, що створює умови для ринкової конкуренції. Він мав чітко виражений соціальний вимір, хоча його основними ідеологами були економісти. Вони вважали, що економічний розвиток базується на накопиченні капіталу завдяки збільшенню частки національних заощаджень, а не міжнародних позик, та їх ефективного інвестування у засоби виробництва. При цьому «капітал» у цій теорії визначався виключно в економічних поняттях, переважно як фінансові кошти, інвестовані у розробку нових технологій та покупку робочої сили, переробку природних ресурсів у товарні активи. Однак у рамках нової парадигми продуктивні активи суспільства («капітал») також мали і соціальний вимір як норми, інститути та організації, що сприяють довірі та співробітництву між індивідами у громадах та більш широко – у суспільстві. Спочатку лише кілька соціологів, зокрема Дж. Коулмен та П. Бурдье, вживали поняття «соціальний капітал», який згодом запозичили такі провідні дослідники економічного росту як Р. Чамберс [1] та Р. Патнем [2]. Тому вже у 1990-х роках концепція «соціального капіталу» набула популярності як серед суспільствознавців, так і серед політиків, та активно підтримувалася низкою міжнародних організацій, що займалися проблемами розвитку та боротьбою з бідністю.

Прихильники нового підходу стверджують, що накопичення соціального капіталу, базованого на нормах довіри та взаємовигідному обміні, культурі соціальної солідарності, може зменшити трансакційні затрати, продукувати суспільні блага, прискорити зміцнення громадянського суспільства, та дає змогу розглядати бідних як соціальних акторів і надати їм право діяти від власного імені. Зокрема стверджувалося, що соціальний капітал як єдине багатство, яке бідні мають у надлишку, і єдиний ресурс, яким вони володіють, він сприяє їх саморозвитку у громадах, покращує соціально-економічні умови їх життя.

Однак значна популярність та широке застосування поняття «соціального капіталу» у різних сферах соціального життя призвело до виникнення низки серйозних проблем. Насамперед це стосується відсутності чіткого визначення цього поняття, яке з різною метою використовується як теоретиками, так і практиками. По-друге, концепція соціального капіталу зазвичай використовується для опису і пояснення практично всього: від мереж, сформованих бідними, хворими, криміналом до демократії і державного управління, колективної діяльності, нематеріальних активів соціальної економіки тощо. По-третє, активне використання цього поняття дає можливість акцентувати увагу на окремих аспектах покращення добробуту громадян, уникаючи відповіді на більш фундаментальні питання про справедливий політичний устрій держави та розподіл суспільних багатств. Іншими словами, такий підхід слугує демобілізації народних мас, оскільки, роблячи людей відповідальними за власний розвиток, помилково передбачає, що вони відповідають за такі проблеми як бідність, відволікаючи увагу від наявних структур економічної та соціальної системи. Таким чином, акцентуючи увагу на розвитку громадянського суспільства соціальний капітал ігнорує динаміку, пов'язану з формальними структурами та інститутами державної влади. Крім того, місцевий розвиток будується на базі соціального капіталу передбачає незначні покращення без зміни існуючих механізмів розподілу суспільних благ.

У більш широкому контексті на становлення підходів до розвитку громад значний вплив мали такі чинники як демократизація, приватизація, децентралізація та концепція належного урядування.

1. Демократизація і супутні їй політична та економічна лібералізація. Поширення демократії за останні десятиліття змінило політичне та інституційне середовище, в якому існує громадянське суспільство. В одних країнах громадянське суспільство активно протистоїть відчуженню громадян від політики та авторитарним тенденціям, відстоюючи впровадження учасницьких чи демократичних форм політичної діяльності. В інших – громадянське суспільство, ослаблене державними репресіями, змушене перебувати на узбіччі політичного процесу. Загалом громадянське суспільство є місцем, в якому розвиваються громадянські цінності та норми демократичного залучення, хоча більша політична свобода може використовуватися певними групами для відстоювання власних егоїстичних інтересів, що може загострити політичний конфлікт через ослаблення демократичних інститутів та практики.

Економічна лібералізація мала низку суперечливих наслідків для громадянського суспільства. В деяких країнах вона обмежила втручання держави в економіку та сприяла зменшенню рівня корупції, особливо серед бюрократичних еліт. Водночас окремі групи отримали кращі позиції для відстоювання власних економічних інтересів у лібералізованому середовищі. Крім того відмова від контролю за цінами та інших обмежень на економічну діяльність часто супроводжується зростанням неформальної економіки і появою розвиненої мережі груп та об'єднань, що мають за мету переслідування

спільних економічних інтересів. Зменшення витрат держави на соціальне забезпечення сприяє поширенню груп самопомочі та розвитку недержавних об'єднань, що прагнуть полегшити життя та надавати послуги найбільш незахищеним верствам населення.

Демократизація часто супроводжувалася реформою старих чи створенням нових, більш демократичних політичних структур шляхом прийняття нової конституції, передачі органам місцевого самоврядування більших повноважень (децентралізація), розширення доступу громадян до процесу прийняття рішень і забезпечення більшої підзвітності і прозорості органів публічної влади. Такі зміни сприяють активізації діяльності організацій громадянського суспільства, їх залученню до нових видів діяльності, посиленню їх взаємодії з політиками та чиновниками, включенню більшої кількості громадян до політики та державних справ.

2. Приватизація. Швидкий економічний ріст у країнах Третього світу у 1950-1970-х роках значною мірою зумовлювався зростанням державного сектора та політики націоналізації щодо приватного сектора (транснаціональних корпорацій) та викупу підприємств у стратегічних секторах економіки (наприклад, нафтовому). Однак у 1980-х роках така політика змінилася на користь приватизації: виведенню з державної власності підприємств для збільшення ефективності їх діяльності.

3. Децентралізація. До 1980-х років консервативно та ліберально налаштовані політологи і економісти в один голос стверджували, що демократія не обов'язково сприяє економічному розвитку, оскільки авторитарні режими забезпечують кращу концентрацію та використання фінансових і матеріальних ресурсів. Проте в 1980-х роках вони були змушені радикально змінити свої погляди і визнати, що економічна лібералізація може призвести до політичної лібералізації. Такий підхід разом з ідеологією мініміналістської держави зумовив перехід до концепції належного урядування та поширення різноманітних форм участі громадян у прийнятті рішень.

4. Інституційні трансформації в інтересах належного урядування. Помилкова економічна політика держави і зростаюча залежність національних економік від ситуації на глобальному ринку змусили уряди низки розвинених країн відмовитися від надання повного спектра соціальних послуг громадянам, залучивши до такої діяльності приватний сектор та організацій громадянського суспільства. У результаті неурядові організації взяли на себе відповідальність за надання соціальних благ та публічних послуг на власній території і конкретним громадянам, що вимагало переосмислення їх організаційної структури, фінансової бази та відносин з урядом.

Протягом останнього століття приклади розвитку громад у результаті різноманітних ініціатив, програм та державної політики можна знайти у багатьох країнах. Якщо Британська імперія використовувала ідею розвитку громади як складовий елемент колонізаторської політики, то у 1930-х роках у Чикаго місцеві активісти мобілізували мешканців на покращення умов життя.

Іншими словами, з одного боку розвиток громади використовується державою для покращення умов діяльності громади та її членів, а з іншого – соціальні рухи беруть модель громади як організаційний принцип.

Західноєвропейський досвід розвитку громад сформувався під значним впливом ініціатив і практики Великобританії, де ще на початку минулого століття подібна практика застосовувалася до робітничих поселень у лондонському Істенді. З кінця 1940-х років була започаткована програма підтримки центрів громад в новобудовах та в нових містах. Іншою формою стала адаптація досвіду чиновників, які розвивали громади у колоніях, в умовах Великобританії, що й дало старт більш ґрунтовному вивченню цього питання, зокрема американським вченим М. Россом [3]. Реалізація низки ініціатив волонтерських організацій в середині 1960-х років дала підстави стверджувати, що розвиток громад у Великобританії остаточно оформився в 1968 році, коли з'явилася низка наукових публікацій та звітів органів публічної влади, які фінансували низку місцевих ініціатив. Згодом цей напрям дедалі більше дистанціювався від соціальної роботи і набував рис економічної політики. Прихід до влади консерваторів у 1980-х роках, які реалізували радикальні ринкові реформи, та економічна рецесія негативно вплинули на діяльність у цій сфері. Однак на початку 1990-х років ситуація покращилася, а політика розвитку громад почала враховувати особливості регіонів країни, що посилювалося деволуційними процесами в Шотландії та Уельсі. Уряд лейбористів протягом майже двох десятиліть робив акцент на партнерському вимірі програм розвитку громад.

Думка М. Росса, що громадська робота (community work) повинна розумітися як один з трьох методів соціальної роботи (індивідуальний випадок, групова робота та громадська робота), була підхоплена континентальною Європою, зокрема Францією, де громадська робота періодично була представлена як соціальною роботою, так і професійною освітою дорослих. У решті Європи розвиток громад як один з напрямів державної політики сформувався пізніше, ніж у Великобританії, Нідерландах і Франції. З початку 1970-х така діяльність стала досить популярною в Нідерландах та фламандській частині Бельгії через запуск проектів міського відродження. Активістам вдалося встановити сильні зв'язки з британськими і данськими колегами. Ірландія також мала тривалий досвід розвитку громад, особливо у сільській місцевості, та діяльність волонтерської організації з освіти дорослих Muintir na Tire.

Крах соціалістичного режиму у Центрально-Східній Європі у кінці 1980-х років сприяв активізації діяльності з розвитку громад. Хоча місцеві ініціативи мали незначний вплив, однак характеризувалися чітким зв'язком між громадянським суспільством і розвитком громад. Водночас важливо відзначити, що цей регіон мав тривалі традиції розвитку громади. Різноманітні ініціативи з самопомочі, групи взаємної допомоги, асоціації, світські та церковні благодійні організації, рухи інтелектуалів, реформаторів та робочих –

усі прагнули до соціального прогресу. Регіон характеризувався наявністю низки рис, типових для розвинених сучасних суспільств, однак відсутність демократичної соціальної системи, ініціативи активістів розвитку громад мали значно менший політичний вплив на соціальну політику і законодавство, ніж у старих демократіях. Водночас у регіоні практично відсутні приклади діяльності масових організацій на низовому рівні.

Отже, хоча перші випадки самоорганізації членів громадянського суспільства з метою стимулювання розвитку громади фіксуються ще на початку XX ст., однак більш ґрунтовно ця тема почала досліджуватися у 1980-х роках не в останню чергу завдяки концепції соціального капіталу. Така зміна підходу не лише у наукових дослідженнях, але і в державній політиці була зумовлена впливом таких чинників як демократизація, приватизація, децентралізація та реалізація концепції належного урядування.

Список використаних джерел

1. Chambers R. Rural development: putting the last first. Harlow: Prentice Hall, 1983.
2. Putnam R. D. Making Democracy Work. New Jersey: Princeton University Press, 1993.
3. Ross M. Community organisation: Theory, principles and practice. New York: Harper and Row, 1955.

*Гордієнко Михайло Григорович, кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри філософії та політології
Університету державної фіскальної служби України*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЛІФТ СОЦІАЛЬНОЇ МОБІЛЬНОСТІ

Політичне буття новітньої України перманентно балансує на межі втрати своєї суб'єктності. У постмайданний період дезінтеграційні процеси набули свого апогею. Утримати єдність соціального організму без залучення низових структур суспільства до розбудови національної держави доволі складно. Тому концептуальне завдання української спільноти в умовах гібридної війни – рекрутування всього субстрату нації для відновлення територіальної цілісності й збереження політичного суверенітету. **Виборюючи політичну суб'єктність, треба створювати простір для соціальної мобільності**, що корелюється з активною участю людей в політичному житті країни, залученням їх до управлінських процесів. Висхідна мобільність, що пов'язана з прогресивною еволюцією індивіда, забезпечує соціальний ліфт динамічного розвитку суспільства.

Принциповим викликом для збереження національної ідентичності є те, що **соціальна дифузія глобалізованого світу активізує відцентрові тенденції**. У постмодерну добу відбувається ескалація регіонального

екстремізму в широкому геополітичному діапазоні – від іспанської Каталонії до українського Донбасу. Цьому сприяють ресурси Інтернету, міграційні процеси, ескалація політичного екстремізму, інтенсивний обмін товарами і послугами, накопичення екологічних проблем, споживацький утилітаризм людей, надмірні амбіції влади тощо. **Суспільство постправди не стало безпечнішим, а продукує чимало соціальних ризиків.** Дієвим засобом локалізації сепаратистських процесів є адекватне позиціонування місцевих громад, політична свідомість й соціальна поведінка яких визначається рівнем їхньої самоорганізації, освіченості, відповідальності й патріотизму. Політико-правова урегульованість питань місцевого самоврядування задає вектор соціальної динаміки й рівень розвитку не лише регіонів, а й цілісність та стабільність держави.

Збалансоване функціонування політичної системи гарантується тоді, коли **пасіонарна воля людей генерується на рівні місцевої спільноти і конвертується у вигляді громадянського суспільства.** Ключова місія громадянського суспільства – обмежити державне свавілля і забезпечити ефективне регулювання взаємовідносин людини з політичною владою. У цьому контексті суспільство та держава розглядаються як партнери, комунікація між якими здійснюється на основі закону і на засадах пріоритетності національних інтересів. В умовах політичної біфуркації постає нагальна необхідність легітимації повноважень місцевого самоврядування для забезпечення системного контролю за діяльністю влади, яка мусить захищати права і свободи людей та задовольняти політичні, економічні, соціальні, культурні інтереси територіальних громад. Фактично рівень демократії у суспільстві визначається тим, наскільки місцеві громади наділені владними повноваженнями для самореалізації своїх інтересів й участі в політичному житті.

Концептуальний тренд сьогодення, який притаманний європейському й вітчизняному політогенезу – зміцнення територіальних громад як первинних клітин соціального організму. **На місцевому рівні сублімуються інтенції народу й рекрутується політична еліта знизу до верху.** Однак сьогодні у нашій державі цей механізм не працює. Тому й маємо дезінтеграцію українського суспільства. Паралельно цьому тренду «в Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності. Проте існуюча в Україні система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреби суспільства. Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг шляхом сталого розвитку громади. Україна стоїть перед нагальною потребою здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування та унормування

адміністративно-територіального устрою... Безперечно, успішна реалізація реформи місцевого самоврядування сприятиме більш ефективній реалізації Україною політики європейської інтеграції, розвитку співробітництва з Європейськими інституціями [1]. Концепція реформування місцевого самоврядування покликана максимально забезпечити надання якісних й доступних публічних послуг у регіонах та задовольнити інтереси громадян в усіх сферах життєдіяльності.

Криза і стагнація постмайданної України детермінується асиметричними процесами: з одного боку – байдужістю й апатією значної частини наших громадян, їхньою надмірною екзальтованістю. А з іншого боку – сама квазівлада на всіх рівнях не бажає залучати широкі соціальні верстви, особливо з низової ланки, до політичного життя, **не розглядає індивіда як партнера у вирішенні чисельних проблем кризового етапу розвитку суспільства**. Для української корумпованої влади комфортніше здійснювати дербан національних ресурсів і накопичувати собі статки без участі народу. Ще на зорі української незалежності почав формуватися олігархічно-клановий формат політичного режиму, який піклується не про відкритий характер політики, утвердження правової держави й розвиток місцевого самоврядування, а системно здійснює узурпацію влади й брутально використовує адміністративні ресурси для тотального панування і збагачення. **Практика кулуарної політики й відсутність діалогу між владою і громадою поглиблює соціальну кризу й протестні настрої українського суспільства**. У результаті цих деструктивних явищ **вітчизняний соціум заангажований антагонізмом відчуженості влади і громади**, домінуванням не консенсусу і співробітництва, а конфронтації і перманентних революцій.

Олігархічна влада брутально нівелює територіальні громади, які підпадають під васальну залежність від тіньового капіталу. **Окремі регіони були віддані у лізинг олігархам, вони стали їх феодалною вотчиною**. Олігархічні регіони майже не контролювалися центром. Тут проростало джерело відцентрових тенденцій, апогеєм якого стали анексія Криму і окупація Донбасу. Постійне відкладання адміністративно-територіальної реформи накопичує чимало невирішених регіональних проблем, нівелює суб'єктність місцевих громад, знижує потенціал їх саморозвитку. Український політолог В. Подгорна слушно зауважує: «Оскільки у нас на центральному рівні реформування не почалося, тому цей процес має початися з міст – це відповідає сучасним трендам на Заході. За своїм потенціалом нові місцеві політики здатні змінити ситуацію в містах і в країні, оскільки вони є носіями нових політичних цінностей... Головне завдання для них – модернізувати систему управління в містах. Вони мають використовувати існуючий досвід, обмінюватися ним, їздити на Захід, для чого є спеціальна мережа мерів міст, є система підтримки місцевого самоврядування в Європі. Їм фактично треба перестрибувати через рівень центральної влади, яка не хоче реформуватися, і одразу звертатися на рівень Європи. Бо без тиску Заходу у нас в країні нічого не робиться. Але вони

можуть впоратись лише за умови, якщо матимуть серйозну політичну підтримку. Зараз існує небезпека, що центральна влада може згорнути децентралізацію... Це звузить можливості нових місцевих лідерів, оскільки розкритися вони можуть лише за умов справжньої децентралізації – створення потужного місцевого самоврядування. На жаль, їм доводиться боротися за повноваження, щоб здійснювати якісь зміни» [2]. З цього судження робимо узагальнення: українська влада наразі виступає анахронічним баластом, а не імпульсом для розвитку місцевого самоврядування.

Прагматичний підхід до регіональної політики передбачає, що конструктивні ініціативи місцевих громад, які не виходять за межі правового поля держави і спрямовані на покращення життя регіону і країни мають ретельно розглядатися урядом й братися на озброєння як об'єктивний запит суспільства для формування національної стратегії. Адже місцеві ініціативи, а не популістські декларації центральної влади є рушійною силою соціально-економічного і духовно-культурного розвитку територій, розширення політичної суб'єктності місцевих громад. Для цього **потрібне чітке розмежування компетенції регіонального самоврядування та державного управління, що має бути зафіксовано національним законодавством відповідно до базових засад децентралізації та субсидіарності.** Повноваження регіонів можна розширюватися до тої межі, за якою знаходяться національні інтересам держави. Низові меседжі мають задавати алгоритми державотворення й формувати соціальний ліфт і зворотній зв'язок центру з регіональним менеджментом.

Ефективним механізмом оптимізації політики місцевого самоврядування й регіонального управління є використання прямої демократії. Однак нинішня вітчизняна псевдоеліта має збагнути таку істину: **демократія стане тоді ефективною формою врядування, коли буде проростати знизу.** Вона передбачає акумуляцію волі та ініціативи місцевих громад з метою оновлення владних структур. Щоб демократія не вироджувалася в олігархію чи бюрократію, у ній, крім наявності політичного плюралізму, конкуренції, свободи, має **вправно працювати соціальний ліфт.** Рівень політичної динаміки і якість життя суспільства визначається наявними в ньому механізмами, що дозволяють здійснювати швидке переміщення індивіда чи групи людей з одного соціального статусу в інший. В ідеалі цей рух спрямовує вгору. Але існує багато випадків, особливо в перехідних суспільствах, переміщення особи чи верстви на нижчі рівні. Процес переміщення соціального суб'єкта у вертикальному чи горизонтальному напрямку називають соціальним ліфтом.

Ґрунтовне дослідження поняття «соціальний ліфт» на початку ХХ ст. зробив російсько-американський соціолог П. Сорокін. Вчений обґрунтовує теорію про те, що індивіду для успішного розвитку необхідно шукати свій канал мобільності – соціальний ліфт. Він може бути абсолютно різним для кожного індивіда. Види каналів соціальної мобільності включають такі елементи: армію, церкву, освіту (школу), сім'ю, бізнес (власність). У

постіндустріальну добу до каналів мобільності додаються держслужба, спорт, мистецтво, політика, місцеве самоврядування тощо. **Кожна людина, що прагне поліпшити життя через зміну статусу, має знайти свій соціальний ліфт.** Щоб піднятися вверх можна скористатися сходами. Але це займе більше часу й потребуватиме зайвих затрат і зусиль, ніж піднятися ліфтом. Його слід активно використовувати місцевим громадам для свого політичного розвитку.

Зміна спільнотою або індивідом місця у суспільстві може бути як горизонтальною, так і вертикальною – рух особи вгору або вниз по службовій ієрархії. Зміна статусу людини чи верстви пов'язана із трансформацією їх соціальної ієрархії. Досліджуючи феномен соціальної мобільності та її флуктуації, П. Сорокін помічає таку особливість: «Найяскравішою характеристикою так званих демократичних суспільств – велика інтенсивність вертикальної мобільності порівняно з недемократичними суспільствами. У демократичних структурах соціальний стан індивіда, принаймні теоретично, не визначається походженням; всі вони відкриті кожному, хто хоче зайняти їх; в них немає юридичних і релігійних перешкод до підйому або спуску по соціальній драбині. А це все лише сприяє «великій вертикальній мобільності»... Соціальний прошарок у демократичних групах більше відкритий, у ньому більше отворів і «ліфтів» для спуску і підйому» [3, с. 377]. Виділяючи значну мобільність демократичних суспільств, П. Сорокін не розглядає демократію та її виборчі інститути як універсальні механізми вертикальної мобільності, що забезпечують стабільний розвиток суспільства. Це означає, що демократичне врядування потребує перманентного удосконалення.

Здоровим є те суспільство, у якому відбувається циркуляція еліт, коли політичний клас поповнюється притоком кращих. **Процес ротації еліт здійснюється через механізми соціального ліфта.** Основними каналами дії соціальних ліфтів є політична кар'єра через вибори, успіх в бізнесі, освіта, політичні партії, парламент, наука, література, ЗМІ, мистецтво, органи місцевого самоуправління. Відкритий простір взаємодії та обміну досвідом між ними сприяє оновленню політичної еліти. В орбіту соціального ліфта не входить утвердження на посадах нових людей чи залучення лідерів за допомогою адміністративних засобів. Його місія – створювати соціальні умови для реалізації потенціалу особи.

У постколоніальній Україні існує нагальна потреба максимально наблизити процес управління і прийняття рішень безпосередньо до громадян, на низовий рівень, а не декларувати популістську риторику народовладдя. Концептуальний вектор адміністративно-територіальної реформи – **переформатування централізованої вертикалі влади**, що дісталася нам у спадок від радянської імперії, у **плюралістичну модель конкурентного змагання, коли низи залучаються до управлінських процесів.** На 26-му році української незалежності основні принципи місцевого управління продовжує визначати частково трансформована система адміністративно-територіального устрою тоталітарного минулого. Соціальний ліфт радянської системи базувався

на високому рівні освіти, що пронизана ідеологічними догмами комунізму. Таким чином формувалася своєрідна кастова партійно-комсомольська номенклатура закритого неофеодального суспільства. Колоніальна модель імперського регіоналізму давно стала соціальним атавізмом і потребує якомога швидшого оновлення.

Процес радикальної трансформації соціуму починається із освітньо-виховної підготовки молоді. Важливим соціальним ліфтом трансформації суспільства є школа. Тобто утвердження місцевого самоврядування – це не лише зміна у структурі розподілу повноважень та бюджету. Насамперед – це зміни в мисленні, свідомості, менталітеті народу та підходів до використання засобів державного управління. **Освітній процес має формувати філософію свободи та відповідальності на основі україноцентризму.** Відповідно до цієї філософії влада на всіх рівнях має служити людині й еволюціонувати адекватно соціальним викликам. Успіх реформування управлінської вертикалі передбачає не лише розширення повноважень місцевої влади, зміни в організації місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та регіональної політики, а й наявність критичної маси патріотично мислячих громадян. Відсутність односторонніх гальмує добровільне формування територіальних громад. У нас бракує чесних і кваліфікованих виконавців, які вміють ефективно використовувати надані їм фінансові ресурси, владні повноваження і брати відповідальність за розвиток громади та управлінські рішення.

Виходячи з вищесказаного нам потрібно реформувати насамперед надмірно централізовану систему управління й територіальної організації влади і **подолати найбільшу соціальну патологію новітньої України – тотальну корупцію.** Вона гальмує не тільки соціально-економічний, а й цивілізаційно-культурний розвиток держави. У нас існує разюча неадекватність регіональної політики з ключовими засадами Європейської хартії місцевого самоврядування. Сучасний формат ефективного менеджменту базується на механізмах плідної взаємодії влади і громади, яка опосередкована соціальними ліфтами. Вони мають різні форми і масштаби, але потрібні постгеноцидному українському суспільству в такій же мірі, як кровоносні судини живому організму. Провідний вектор мобільності наших співвітчизників в умовах соціальної кризи спрямований до осередків благ і комерційної вигоди. Для молодого покоління міграція до інших країн з метою заробітку стала нормою. Такий вектор соціальної мобільності став життєвою необхідністю. **Замість стратегії успіху в українському середовищі домінують стратегії виживання.**

Підсумовуючи вищесказане треба відзначити, що реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади передбачає подолання концептуальних викликів сьогодення, що стоять перед українською спільнотою. Пріоритетними серед них є зовнішня агресія путінського неоімперіалізму, тотальна корумпованість суспільства, економічна криза, низький рівень інвестиційної привабливості. За цих умов **протором становлення місцевого самоврядування й продуцентом соціальних ліфтів у**

суспільстві має стати держава. Децентралізація влади і деконцентрація управління – це висхідний пункт ідеології адміністративно-територіальної реформи. Ключова місія місцевого самоврядування – створення та підтримка сприятливого середовища людини, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних послуг на основі сталого розвитку регіону, дотримання прав і свобод усіх мешканців. Модель побудови демократичної політичної системи на засадах плюралізму та вільної конкуренції передбачає горизонтальні механізми самоврядування, функціонування ринкової економіки і громадянського суспільства як провідних агентів соціальної динаміки.

Список використаних джерел

1. Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua>.

2. Кривцун Д. Чому політики не бояться суспільства? Експерт: «В Україні відсутнє нормальне середовище, яке могло б сформувати справжню еліту та лідерів» [Електронний ресурс] / Д. Кривцун // День. – 2016. – №22, 10 лютого. – Режим доступу: <https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/chomu-polityku-ne-boyatsya-suspilstva>.

3. Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество / П. А. Сорокин // Общ. ред., сост. и предисл. А. Ю. Соколова: Пер. с англ. – М.: Политиздат, 1992. – 543 с.

*Коляда Тетяна Анатоліївна, кандидат економічних наук, доцент
Університет Державної фіскальної служби України*

РОЛЬ СУСПІЛЬНИХ ФІНАНСІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

Мобілізація та перерозподіл фінансових ресурсів між суб'єктами управління (національний, регіональний та локальний рівень влади), необхідних для забезпечення регіонального розвитку, здійснюється за допомогою двох систем – фінансів суспільного сектору та корпоративних або приватних фінансів. Кожна з цих систем має власну структуру, джерела мобілізації доходів, механізм реалізації функцій, склад яких сформувався під впливом інтересів суспільства (громади) або приватних структур, та законодавчо визначений перелік фіскальних інструментів, необхідний для їх виконання. При цьому ефективність взаємодії зазначених систем безпосередньо впливає на темпи та рівень розвитку регіонів (територіальних громад).

У класичному розумінні суспільні фінанси (public finance) або фінанси суспільного сектору являють собою сукупність державних та муніципальних фінансів, які включають фінансові ресурси бюджетів різних рівнів, державні та муніципальні позабюджетні фонди, а також фінанси державних та муніципальних підприємств, установ та організацій.

Суспільні фінанси є складовою фінансової системи, що пов'язані множинністю зв'язків та взаємодій з іншими ланками фінансів з приводу створення та надання суспільних благ, товарів та послуг, а також реалізації суспільних інтересів на різних територіальних рівнях (наднаціональному, національному, регіональному та локальному) на основі партнерських відносин між державою, бізнесом, територіальною громадою та населенням.

Для забезпечення споживачів суспільними благами не обов'язково їх створювати у суспільному (державному) секторі. Можливі комбінації щодо участі суспільного та приватного секторів у виробництві та фінансуванні суспільних благ. Зазвичай суспільний сектор бере на себе фінансування відповідних програм щодо надання суспільних благ та послуг, делегуючи їх виробництво приватному сектору. При цьому державне фінансування частіше є доцільним у тих випадках, коли благо є неконкурентним (тобто суспільним) або породжує значні зовнішні ефекти (екстерналії), а також у тому випадку, коли ціллю здійснюваної державної політики є перерозподіл доходів [1, с.104].

На різних етапах політико-економічного розвитку держави ефективність функціонування суспільних фінансів залежить від ступеня їх централізації. Тобто економічна ефективність надання суспільних благ і послуг у державі безпосередньо залежить від вирішення питання – на якій основі вони будуть надаватися – централізованій або децентралізованій. Оскільки основою суспільних фінансів для більшості територіальних утворень (громад) є бюджетна система, то саме обрання відповідної моделі міжбюджетних відносин визначає сутність зазначених процесів. Ця проблема набуває особливої актуальності в країнах з ринками, що розвиваються, які розбудовують власні бюджетні системи на демократичних ринкових засадах, де акценти стосовно надання суспільних послуг, на відміну від тоталітарних країн з командно-адміністративною системою управління економікою, зміщені у бік делегування повноважень від органів центральної влади до органів місцевого самоврядування. Сьогодні загальносвітовою тенденцією у державному будівництві є зміцнення інституту місцевого самоврядування та посилення його впливу на соціальні, економічні та політичні процеси у суспільстві.

Виділяють *дві основні теоретичні моделі* фінансових відносин між центром та регіонами – бюджетний унітаризм (централізований та децентралізований) та бюджетний (фіскальний) федералізм. Ключовим фактором, що складає основу моделі організації міжбюджетних відносин в країні, є форма державного устрою.

Модель бюджетного унітаризму являє собою форму внутрішніх міжурядових фінансових відносин, основні принципи організації яких визначає центральна влада. Місцева та регіональна влади при цьому, як правило, відіграють досить пасивну роль. Політика центрального уряду спрямована на забезпечення однакового рівня надання суспільних благ і послуг на всій території держави та подолання фіскальних дисбалансів.

Модель бюджетного федералізму – це форма організації міжбюджетних відносин у багаторівневій бюджетній системі, у якій законодавчо визначаються бюджетні права та обов'язки федерації та суб'єктів федерації, правила їх взаємодії на всіх стадіях бюджетного процесу. При цьому кожен рівень бюджетної системи є самостійним, володіє власними фінансовими ресурсами і виконує закріплені за ним бюджетні повноваження.

В сучасних умовах економічна та фінансова децентралізація є характерною ознакою для більшості європейських унітарних країн, що зумовило формування нового змішаного виду міжбюджетних відносин, що поєднує у собі принципи як бюджетного унітаризму, так і бюджетного федералізму. Тому у багатьох унітарних країнах у сфері міжбюджетних відносин активно почали застосовувати елементи бюджетного федералізму.

У демократичних правових державах місцеве самоврядування (локальний рівень влади) є складовою системи органів влади в країні, а їхня компетенція (обсяг власних та делегованих повноважень) законодавчо визначається центральною владою. При цьому делегованими вважаться повноваження органів центральної виконавчої влади, що надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються рішеннями регіональних органів влади.

Тому пріоритетними питаннями, які слід вирішувати для врегулювання відносин між рівнями бюджетної системи, є визначення переліку завдань (обсягу функцій), які має розв'язувати центр, та які покладаються на органи місцевого самоврядування, та законодавче закріплення дохідних джерел, необхідних для формування власних бюджетних ресурсів для їх виконання.

При цьому необхідно чітко визначити критерії оцінки якості надання суспільних благ та послуг інститутами державного та місцевого рівнів влади. Це може бути 2 основних параметра – конкретність функцій, що на них покладається, та їх обсяг. Оскільки на сьогодні існує багато структур, що дублюють окремі функції як на державному, так і регіональному рівні, що також негативно впливає на ефективність їх виконання та на обсяги фінансування з бюджетів усіх рівнів. Тобто фактично відбувається втрата бюджетних коштів через нераціональне їх використання.

Базуючись на принципі субсидіарності, відповідно до якого ступінь централізації функцій не має перевищувати встановлених меж, німецький вчений Ш. Бланкарт робить висновок, що вища спільність (починаючи від сім'ї та закінчуючи державою) може брати на себе тільки ті функції, які неспроможні виконати нижчі суспільні утворення. За допомогою цього постулату можна протидіяти надмірному засиллю тоталітарної чи централізованої держави [2, с.604].

При цьому надання суспільних благ органами місцевого самоврядування буде ефективнішою через наявність у субнаціональній владі більш повної інформації стосовно потреб населення та більших можливостей у забезпеченні оптимального співвідношення між податковим тягарем і обсягом наданих

суспільних благ. Крім того, надання суспільних благ лише установами, які підпорядковані центральному уряду (фінансуються з державного бюджету за рахунок надання трансфертів), пов'язано зі значними непродуктивними витратами через єдиний підхід до всіх адміністративно-територіальних одиниць щодо визначення їх обсягів, що призводить до перевиробництва суспільних благ на одних територіях та їх недостачі – на інших.

Головна проблема, яку слід вирішити для побудови ефективної та дієвої моделі бюджетної децентралізації, полягає у визначенні податкового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади) та оптимальному обсязі державних функцій, які доцільно та економічно ефективно делегувати на відповідний місцевий рівень на постійній основі, тим самим перевівши їх у власні функції органів місцевого самоврядування.

Р. Масгрейв, автор теорії, яка в літературі дістала назву “масгрейвівський підхід до фіскального федералізму”, значну увагу приділяв не лише розподілу компетенцій між різними ланками влади в державі стосовно надання суспільних благ та послуг, а також розподілу витратних і податкових повноважень між рівнями влади (бюджетами різних рівнів). Зокрема, Р. Масгрейв вважав, що для формування доходів органів місцевого самоврядування (муніципалітетів – у державах з федеративним устроєм) найбільш підходять майнові податки та податки, що стягуються за принципом еквівалентності послуг, а прогресивні податки на доходи та податки на споживання краще використовувати для формування бюджетів центральних органів влади [3, с.547].

В свою чергу, Ш. Бланкарт пропонував до компетенції земель (територіальних громад) включити корпоративний та прибутковий податки. Оскільки ці податки є більш еластичними, порівняно із податками на споживання, то вони мають бути прерогативою земель (територіальних громад), де легше проконтролювати процеси стягнення й використання надходжень [2, с.629].

Поліваріантність теоретичних засад щодо визначення податкових джерел формування доходів місцевих бюджетів пояснюється різноманітністю практичних підходів до розмежування податкових надходжень між рівнями бюджетної системи у країнах світу. Залежно від історичних, політичних, культурних та економічних чинників кожна країна самостійно визначає та формує структуру податкових надходжень місцевих бюджетів. Тому розподіл податкових надходжень між рівнями бюджетної системи не завжди повністю відповідає теоретичним науковим розробкам, а скоріше є результатом компромісу фіскальних інтересів держави (центрального бюджет) та регіонів (місцеві бюджети).

Оскільки основним індикатором регіонального розвитку є темпи зростання ВВП або ВРП, то пріоритетним напрямом дослідження у цій сфері залишається визначення ступеня впливу процесів децентралізації на економічний розвиток господарських систем різних територіальних рівнів.

Німецький вчений У. Тіссен досліджуючи взаємозв'язок між рівнем фіскальної децентралізації та темпами економічного зростання для високорозвинених країн дійшов висновку, що в країнах з високим рівнем доходу на душу населення середній рівень децентралізації (частка місцевих бюджетів у загальних урядових витратах знаходиться у діапазоні 30-45%) стимулює вищі темпи довгострокового економічного зростання, ніж низький та високий рівні [4]. При цьому для країн з ринками, що розвиваються, автор виявив лінійний зв'язок між зростанням фіскальної децентралізації та вигодами від неї, зокрема темпами економічного розвитку у довгостроковій перспективі, за умови створення інституційно структурованого економічного простору в державі з метою забезпечення ефективної локалізації ресурсів для надання суспільних благ і послуг та мінімізації бюджетних витрат.

Труднощі, які виникають під час фінансування урядом видатків бюджету держави як з унітарним, так і федеративним устроєм, значною мірою пов'язані із недосконалістю або невідповідністю окремих положень Конституції стану міжбюджетних відносин та внутрішньополітичній ситуації в країні.

Вертикаль виконавчої влади базується на засадах управління державою “згори донизу”, у тому числі й в бюджетній сфері, тим самим ігноруючи конгруентність інтересів споживачів державних (суспільних) благ та послуг, платників податків та носіїв прийняття рішень. За таких умов, виникає ситуація, коли рішення щодо включення певної програми до бюджету приймається на рівні центрального уряду (або федерації), а витрати на її фінансування повністю або частково перекладаються на нижчий бюджет.

У результаті неузгодженості та відсутності налагоджених законодавчо визначених комунікацій між учасниками бюджетного процесу виникає ситуація коли регіони намагаються передбачити дії уряду щодо реалізації пріоритетних програм розвитку країни, у свою чергу, органи місцевого самоврядування, намагаються передбачити дії та пріоритети розвитку, які визначаються регіональними органами влади. За таких умов, виникає необхідність розробити регламентовану систему дій усіх учасників бюджетного стратегічного планування [5, с. 245].

Враховуючи, що концепція бюджетного федералізму базується на ідеї, що кожна адміністративно-територіальна одиниця фінансує свої витрати за рахунок власних ресурсів: місцеві витрати фінансуються на регіональному (місцевому) рівні, а національні – на загальнодержавному, то бюджетна децентралізації – це пошук оптимального співвідношення між надання органам місцевої влади максимальної податкової та бюджетної автономії з одночасним запровадженням дієвого державного контролю за прийняттям бюджетних рішень на рівні територіальної громади шляхом створення інституціональних обмежень, які б запобігали виникненню негативних наслідків через нерациональну фіскальну поведінку як жителів конкретного регіону, так і країни в цілому.

Підсумовуючи вищезазначене, в контексті дослідження ролі суспільних фінансів у регіональному розвитку необхідно наголосити про особливо важливе значення бюджетної децентралізації, яка забезпечує підвищення ефективності розподілу ресурсів, стимулює участь територіальної громади у власному розвитку, сприяє підвищенню рівня життя населення, забезпечує рівний доступу громадян до гарантованих державою суспільних благ і послуг на всій території країни, створює умови для стійкого економічного розвитку, як окремих територій, так і країни загалом, за рахунок формування конкурентного середовища та передачі відповідальності на місцевий рівень.

Список використаних джерел

1. Управління відтворенням територіальних економічних систем у фінансовому просторі / В.В. Пилипів. – К.: РВПС України НАН України, 2011. – 400 с.
2. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Шарль Бланкарт / Пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенка; Передмова та наук. редагування В.М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.
3. Масгрейв Р. А. Государственные финансы: теория и практика / Р. Масгрейв, П. Масгрейв. Пер. с англ. – М.: Бизнес Атлас, 2009. – 716 с.
4. Tiessen U. Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries / U. Tiessen, – Fiscal Studies, Vol. 24, № 3, 2003. – P. 237-274.
5. Коляда Т.А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика : [монографія] / Т.А. Коляда. – Ірпінь : Університет ДФС України, 2016. – 396 с.

Пристайко Валерій Володимирович, аспірант кафедри суспільного розвитку і суспільно владних відносин, Національна академія державного управління при Президентові України

ПОНЯТТЯ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Значні зміни, які відбуваються в Україні під впливом глобалізації, загальносвітових трансформаційних процесів, що призводять до зміни та знищення попередніх зв'язків, вимагають вдосконалення системи управління, проведення державно-управлінських реформ, запровадження ефективних антикризових механізмів, розробки антикризових стратегій та антикризових програм на всіх рівнях управління.

Етимологічне значення слова «криза» пов'язане із грецьким «κρίσις», що означає «складний, загострений стан, різкий перелом або занепад». Інше значення – «вихід, вирішення конфлікту». Криза визначається як різкий, крутий перелом у розвитку подій, важкий перехідний стан, гостре ускладнення з чим-

небудь, важке становище. Наведені інтерпретації кризи мають негативне смислове навантаження, припускаючи небажаність самих криз [1, с. 26].

Як зазначає А.Ткаченко, розвиток кризових явищ, з одного боку, і зацікавленість держави в максимальному збереженні підприємств, з іншого, обумовили виникнення і поширення нового для України, специфічного за своїми цілями та функціями виду управління – антикризового. Але на сьогодні поняття антикризового управління досить розпливчате та багатозначне. В одних випадках під ним розуміють управління підприємством в умовах загальної кризи економіки, в інших – управління підприємством, що потрапило в кризову ситуацію в результаті незадовільного менеджменту, у третьому випадку – управління підприємством на порозі банкрутства, у четвертому – у період банкрутства.

У «Великому економічному словнику» за редакцією А.Азріліяна економічну кризу трактовано як «одну з фаз (криза, депресія, пожвавлення, підйом) циклу виробництва, що проявляється в різкому спаді об'ємів виробництва унаслідок перевиробництва товарів в порівнянні з платоспроможністю» [2, с. 26].

Існують погляди вчених в трактуванні антикризового управління як з точки зору "вузького" і "широкого" підходу. Наприклад, М.Копа [3, с. 165-166] до "вузького" підходу відносить підходи науковців, що зазначають необхідність використання антикризового управління за вже наявної кризи, а до "широкого" – підходи, що виділяють антикризове управління як постійно діючу функцію, незважаючи на характеристику стану організації. Спільною думкою розглянутих визначень є те, що антикризове управління спрямоване на вихід підприємства з кризи, запобігання та пом'якшення її негативних наслідків. Проте даний підхід не враховує необхідності постійної діагностики суб'єкта господарювання, тобто безперервного процесу антикризового управління незалежно від наявності проблем у роботі підприємства. Також за такого підходу знижується ефективність антикризових заходів, оскільки вони запроваджуються на підприємстві при наявній кризі та мають на меті вже оздоровлення підприємства.

Недоліками точки зору антикризового управління у «широкому» розумінні є ототожнення антикризового управління зі звичайним управлінням, проте, як показує практика, існують суттєві відмінності. Антикризове управління в умовах розвитку кризового становища передбачає: термінову мобілізацію фінансових ресурсів, коли пріоритетом управління у звичайному режимі є отриманням прибутку в довгостроковому періоді; припинення інвестиційної діяльності на противагу інвестуванню грошових коштів у перспективні проекти; забезпечення функціонування підприємства в умовах жорсткої економії ресурсів, замість раціонального використання ресурсів, підвищення ефективності виробництва та якості продукції; призупинення реалізації соціальних програм, здійснення лише обов'язкових поточних виплат персоналу та ін. Тобто рішення, які приймаються в кризовій ситуації, частіше

компромісні та є найкращими із запропонованих альтернатив, кількість та якість яких менша ніж за безперебійної роботи підприємства [3, с. 165].

Як зазначає Т. А. Приходченко [4, с. 119], специфіка формування поняття антикризове управління в регіоні полягає в тому, що воно включає два аспекти. Перший аспект виникає, на думку багатьох фахівців з теорії управління, в результаті модернізації органів влади, необхідності переходу до нових моделей управління та взаємодії з громадянами, що приводить до запозичення управлінських підходів з менеджменту приватних організацій. Другий аспект формування розуміння антикризового управління в регіоні полягає в тому, що адаптація методів прийняття рішень, які розроблені в приватному секторі, має враховувати соціальну спрямованість діяльності органів регіонального управління, постійний вплив політичних та економічних чинників на функціонування системи влади регіону, специфіку організаційної структури та діяльності органів регіонального управління, багаторівневу організацію системи регіонального розвитку тощо.

Зазначені вище чинники визначають потребу формування поняття і предмета антикризового управління в регіоні з огляду на процеси регіоналізації. Регіоналізація - це процес регіонального структурування простору, повноцінного включення регіонів в економічне, соціальне та політичне життя на національному і транснаціональному рівнях - здійснення політики регіоналізму [5, с. 310].

Регіональне антикризове управління можна визначити як особливий тип управління, обумовлений виникненням внутрішньосистемних функціональних розривів у відтворювальній системі регіонів, який відрізняється фазовим характером; а також участю суб'єктів різної інституційної природи, що дозволяє діагностувати кризу, а потім вже і створювати нові організаційно-економічні можливості для розвитку регіону [4, с. 120].

В процесі антикризового управління регіональним розвитком держава виконує чотири основні функції: інформаційно-аналітичну, ресурсну, інноваційну та контрольну. Зміст зазначених функцій пов'язано з вирішенням завдань двох типів: наскрізного дії та вибіркової дії. У процесі реалізації даних функцій не-обхідно рішення представленого нижче комплексу завдань.

Антикризове управління в регіоні не ставить своєю головною метою збереження регіону в незмінному вигляді. Соціально-економічна система регіону повинна розвиватися, у тому числі з урахуванням ринкових умов. Тому антикризове управління в регіоні відрізняється від звичайного в першу чергу своєю стратегічною спрямованістю, а також програмою, яка, власне, і робить це управління антикризовим.

Список використаних джерел

1. Пілецька С. Т. Методологія антикризового управління економічною стійкістю авіапідприємств. – Дис. д-ра екон. наук: 08.00.04, Нац. авіац. ун-т. – К., 2015. – 450 с.

2. Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. – М. : Институт новой экономики, 2004. – 1376 с.

3. Копка М.В. Узагальнення підходів до визначення сутності антикризового управління / М.В.Копка // Управління ризиком. – 2010. – № 21. – С. 164-166.

4. Приходченко Т. А. Антикризове управління регіональним розвитком України / Т. А. Приходченко // Стратегія економічного розвитку України : зб. наук. пр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана» ; редкол.: В. А. Верба (голов. ред.) [та ін.]. – Київ : КНЕУ, 2016. – № 39. – С. 118–126.

5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / НАДУ при Президентіві України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк та ін. — К.: НАДУ, 2011: Том 5: ТЕРИТОРІАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ / Наук.-ред. колегія:О.Ю. Амосов та ін. — Х.: Вид-во ХарПІДУ «Магістр», 2011. — 408 с.

*Михайлова Олеся Богданівна, аспірантка кафедри
історії та світової політики*

Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

КОНСТРУЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Кінець ХХ початок ХХІ століття характеризується динамізмом розвитку вже існуючих та створенням нових інтеграційних форм взаємодії в різних регіонах світу. Нові регіональні конструкції являють собою простори з різноманітними видами взаємодії як державних, так і недержавних акторів у різних сферах та на різних рівнях.

На сьогоднішній день немає єдиного, міждисциплінарного підходу до визначення сутності регіоналізму. Це багатозначний та багаторівневий концепт. Регіоналізм може бути локальним і наднаціональним, культурним і політичним. Так, наприклад, регіоналізм може розумітися як рух по наданню регіону всередині країни великих повноважень, так і як процес створення великих міжнародних та міжрегіональних політичних та торговельних об'єднань, а також як технологія або ідеологія регіональних еліт.

Регіоналізм як явище міжнародного життя зародився в середині минулого століття, коли країни Західної Європи почали робити перші спроби регіонального об'єднання на позаблоковій основі. Так, процес створення єдиного європейського простору породив пласт робіт та підходів щодо побудови не тільки загальноекономічного та загальнополітичного простору, але й простору спільної культури та ідентичності.

Поняття "регіон" в даному контексті є ключовим. Можна виділити два підходи до онтології регіону: регіон як самостійна, історична сутність та регіон як аналітичний конструкт. Прибічниками першого підходу є емпіристи та

реалісти. Спираючись на фізико-географічні характеристики регіону, вони стверджують, що регіони існують самостійно, незалежно від поглядів та переконань дослідника. В той час як прихильники другого підходу - це конструктивісти та постмодерністи - вважають, що поняття «регіон» є аналітичним конструктом, який дослідник наповнює певним змістом з метою систематизації знань. Так, наприклад, в межах регіону співіснують безліч просторів, які конструюються різними акторами. Відповідно, межі регіону можуть бути рухливими залежно від того, розглядаються регіональна безпека, культурно-історичні взаємозв'язки або торгово-економічне співробітництво між країнами.

Однак зустрічаються і спроби синтезу цих двох протилежних підходів. Так, фінський дослідник Анссі Паасі стверджує, що регіони "історично обумовлені соціальними процесами простори, які були інституціоналізовані в умовах більш ширшої регіональної трансформації і можуть потім деінституціоналізуватися, злившись з іншими регіональними просторами або розпадаючись на більш дрібні частини" [1, с.10]. Таким чином, у своїй трактовці А. Паасі об'єднує емпіричний та нормативний аспекти концептуалізації поняття «регіон».

Продовжуючи дослідження в цьому напрямку, він виділяє чотири етапи процесу формування регіону:

1. територіальне оформлення - створення «жорстких» або «м'яких» меж;
2. символічне оформлення - поява назви регіону та інших символів, що дозволяють його ідентифікувати;
3. інституціональне оформлення - поява інститутів, що створюють і відтворюють відповідні територіальні та символічні форми;
4. формування регіону як частини регіональної системи у громадській свідомості - поява особливої регіональної ідентичності (регіональної самосвідомості його мешканців і людей, що живуть за його межами).

В своїх роботах Анссі Паасі формулює ряд методологічних проблем в існуючих підходах до регіональної ідентичності. Він стверджує, що форми інтерпретації "регіону" та "регіональної ідентичності" є суто політичними категоріями. Тобто, проблема конструювання ідентичності регіону в першу чергу пов'язана з питанням: формування ідентичності є природний процес або процес, який конструюється політиками та елітами? Відповідаючи на це питання в своїх роботах, він також намагається синтезувати ці два підходи, не даючи ні одному з них вирішального значення.

Професор Оксфордського університету Ендрю Харрел писав, що "формування регіональної самосвідомості та ідентичності відбувається, коли всі жителі регіону поділяють уявлення про приналежність до цього регіону" [2]. Притому формується вона під впливом певних факторів: внутрішніх та зовнішніх. До внутрішніх факторів відносяться загальна культура, історія та релігійні традиції, а до зовнішніх - образ іншого, використовуючи який, регіональна спільнота усвідомлює свою самотність. Частіше всього, образ

"іншого" пов'язаний із сприйняттям загроз регіональної безпеки (як, наприклад, у випадку Латинської Америки, що має певні страхи щодо політики гегемонізму США) або культурного виклику (як, наприклад, у випадку протиставлення себе Заходу, що практикується деякими азіатськими, латиноамериканськими та євразійськими ідеологами).

Питанню концептуалізації проблем регіональної ідентичності також присвячені роботи Джозефіни Сисснер [3], в яких вона робить акцент на те, як політичні лідери можуть використовувати культуру та ідентичність у процесах конкурентного регіонального будівництва. Важливу роль при цьому грають такі категорії як:

- формування стереотипів - передбачає наявність загальної регіональної історії та сучасної практики формування позитивного бренду регіону;
- культурна комодифікація - культурний туризм, регіональні продукти, які можуть створити економічну привабливість регіону;
- культурна стратифікація - мультикультуралізм, тобто наявність позарегіональних культур.

Дослідник Томас Перрен в своїй роботі «Новий регіоналізм і культурні політики: особливі та відмінні стратегії від локальних до глобальних» [4] також підкреслює здатність політичної еліти сприяти побудові регіональних стратегій. Це може бути реалізовано шляхом формування регіональної культурної ідентичності, яка спирається як на історію регіону, так і на більш сучасні стратегії.

Класичним прикладом побудови простору спільної культури та ідентичності є Європейський Союз. Ідея «європеїзму» вбрала в себе багатовіковий історичний досвід Європи - духовне надбання епох Відродження, Реформації, Просвітництва, досягнення суспільної думки XIX і XX століть та була заснована на усвідомленні спільності минулого і майбутнього європейських народів, на культурно-цивілізаційній подібності та територіальній близькості.

На різних етапах своєї еволюції європейська ідея була інспірована такими ідеологемами, як католицизм (принцип субсидіарності), федералізм (імператив впровадження наднаціонального регулювання), кейнсіанство (ідея інтервенціоналізму в економіці), і, нарешті, концепція багатокультурності.

Якщо в географічно компактній Європі "європейській ідеї" вдалося сформувати регіональну ідентичність, то, наприклад, в Східній Азії структура інтегруючої ідентичності зовсім інша. Це перш за все пов'язано з розміром території цієї частини світу, який притаманні культурна різноманітність та наявність тривалих міждержавних протиріч. Відповідно, і потенціал інтеграційного зближення, не кажучи вже про побудову загальної регіональної ідентичності, в даному регіоні знаходиться на досить низькому рівні, в порівнянні з Європейським співтовариством.

Як стверджує російський дослідник А. Байков «ідея загальноазіатської ідентичності багато в чому ще ґрунтується на історичних комплексах та ідеї

певного мирного реваншу азіатських країн за десятиліття колоніальних злуцань. Такий політико-психологічний ідейний комплекс є достатнім, щоб бути двигуном регіональної інтеграції за сучасних темпів і форм розвитку »[5, с.101].

Праці та дослідження вищезгаданих авторів були зосереджені переважно на формуванні загальноєвропейської культурної ідентичності, на питаннях, що є регіональна ідентичність, і чи це процес самостійний чи може бути ініційований політичними елітами. У своїх дослідженнях вони ставлять більше питань, ніж дають відповіді, тим самим мотивуючи дослідників продовжити роботу в даному напрямку. Тим більше активізація інтеграційної активності в інших частинах світу та різноманіття їх форм стимулюють дослідницький інтерес до антропологічних та культурних аспектів інтеграційного взаємодії між країнами у рамках підходів "нового" регіоналізму.

Список використаних джерел

1. Paasi A. The Region, Identity, and Power / A. Paasi // *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. - 2011. – p. 10.
2. Hurrell A. Regionalism in Theoretical Perspective / A. Hurrell // Oxford University Press. – 1995. - P. 37-73.
3. Syssner J. Conceptualization of Culture and Identity in Regional Policy / J. Syssner // *Regional & Federal Studies*. – 2009. № 19/3. - P. 437–458.
4. Perrin T. New Regionalism and Cultural Policies : Distinctive and Distinguishing Strategies, from Local to Global / T. Perrin // *J. of Contemporary Europ. Studies*. – 2012. - P. 459–475.
5. Байков А. А. Сравнительная интеграция. Практика и модели интеграции в зарубежной Европе и Тихоокеанской Азии / А. А. Байков // М.: Аспект Пресс. – 2012. - с.101.

*Асафайло Вадим Володимирович, аспірант кафедри
політичних теорій факультету психології, політології та соціології
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ПРОТИДІЯ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА: РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІР

Політична корупція, на відміну від побутової («повсякденної») системно спотворює соціальні відносини та стає на заваді завершенню демократичного переходу у пострадянських країнах. Слід відзначити, що створення дієвих інституцій держави та громадянського суспільства щодо протидії політичній корупції на регіональному рівні має поєднуватись із активною інформаційною кампанією, формуванням антикорупційного дискурсу у просторі регіональних мас-медіа. Особливої ваги та актуальності набуває протидія політичній корупції у пострадянських країнах, що стали на шлях демократизації: тут ситуація значно ускладнюється тим, що у посттоталітарних суспільствах не було

сформовано дієвих інституційних запобіжників корупції, ані на загальнонаціональному, ані на регіональному рівнях.

За даними Transparency International регіональна політика в Україні характеризується високим рівнем корупції. Про це свідчить «...величезний об'єм тіньового виробництва, порушення конкуренції, критично низький рівень інвестицій, неефективне використання бюджетних коштів» [5].

В основі політичної корупції – ідея отримання ренти від політичної діяльності у широкому розумінні цього поняття. Мова йде про ренту від бюрократичної діяльності у просторі публічного адміністрування та публічної політики, а також – від політичної діяльності партійних лідерів, депутатів усіх рівнів. «Жага до особистого збагачення штовхає багатьох чиновників до корупції. Адже це так легко – під час проведення державних закупівель з переліку усіх постачальників товарів та послуг обрати власну фірму або підприємство родича. Забезпечивши себе замовленням, та ще й завищивши собівартість робіт! Це питання особливо болюче у регіонах, де ціле місто або селище можуть захопити сімейні клани, а правоохоронці з ними заодно» [5].

Протидія політичній корупції ґрунтується на ідеях демократії, свободи слова, прав людини, рівності громадян перед законом. У сучасних умовах політична корупція – це один із головних факторів, що стає на заваді впровадження реформ, передусім – на регіональному рівні.

У регіонах політична корупція поступово перетворюється з девіантної поведінки окремих представників політичної еліти на загальну норму, а у політичних відносинах утворюються ієрархічні піраміди та корупційні цикли, у яких задіяні представники як влади так і опозиції. На думку О. Шалайського «Те, що в Києві називають корупцією, у регіонах — звичайне життя. До нього не те щоб звикли, його просто не помічають. Тим паче що більшість злочинських історій відбувається тут у рамках як закону, так і місцевої специфічної моралі. А якщо іноді від жадоби й доводиться перейти межу, то на підстраховці стоять місцеві силові органи... Безумовно, найпопулярніша схема вилучення народної власності — це рішення депутатських рад. Воно й зрозуміло: при колективній відповідальності максимум, чим загрожує незаконне рішення, — це скасування його через суд... депутати можуть проголосувати за що завгодно, попри інтерес правоохоронних органів і ремствування натовпу» [6].

До головних корупційних «схем» на рівні регіональної політики належать закупівлі, «туалетна схема» (з метою отримання землі на ній будується капітальна будівля – туалет), монополізація автобусних перевезень (ринок маршруток), паркувальних місць, стоянок тощо.

Завдання забезпечення ефективних правових, інституційних, організаційних та комунікативних механізмів протидії політичній корупції на регіональному рівні є одним із найбільш актуальних для політичної системи України протягом усіх років незалежності. Протидія політичній корупції – це

багатомірною проблема, яка має не лише політичну, а й економічну, соціальну, історичну, культурну складові.

Саме тому, найбільш ефективним та, водночас, найскладнішим засобом протидії політичній корупції виступає формування сталих демократичних інститутів влади. Уся політична історія незалежної України стала прикладом важкої боротьби за створення й утвердження дієвих інституцій щодо протидії політичній корупції, як державних так і громадських. Натомість, політична корупція поступово перетворилась на чинник, що реально загрожує не лише демократизації політичного процесу, але й кидає виклик національній безпеці та конституційному ладу держави.

Політична корупція – це нелегітимне використання політиками та чиновниками (учасниками політичного процесу та публічного адміністрування) власних повноважень та можливостей з метою отримання незаконної вигоди. У традиції публічного вибору говорять про намагання політичних суб'єктів отримати ренту від державної посади. Важливим у даному контексті є розуміння меж приватного та публічного просторів, адже політична корупція сприяє конвертуванню суспільного блага у приватне. На думку українського дослідника Є. Невмержицького, політична корупція – це «...будь-які дії чиновників, якщо вони відходять від своїх визначених законом обов'язків в обмін на особисті вигоди» [3].

Політична корупція в Україні обумовлена вадами політичної системи радянського періоду: надмірною концентрацією влади та власності у руках держави (як сказали б сьогодні – «потоків»), централізацією прийняття рішень, несправедливим розподілом благ між різними соціальними класами та суспільними групами.

Важливість проблеми протидії політичній корупції у процесі демократизації обумовила появу достатньо великої кількості ґрунтовних праць, присвячених окремим політичним, правовим, соціокультурним та економічним аспектам протидії політичній корупції. Слід відзначити праці Л. Аркуші, О. Дудорова, В. Лукомського, Є. Невмержицького, С. Шалгунова, ін. Окремі аспекти протидії політичній корупції у широкому контексті соціальної трансформації та демократизації на пострадянському просторі досліджувались у працях В. Андрущенка, Л.В. Багрій-Шахматова, О. Бабкіної, Є. Головахи, В. Горбатенка, В.С. Зеленецького, В. Полохала, М. Розумного, Д. Яковлева, ін.

Серед економічних причин переважають процеси розподілу та перерозподілу власності, зміни її форм, прагнення нових підприємницьких структур, включаючи кримінальні, вирішити через державний апарат свої проблеми, низький рівень заробітної платні державних службовців нижчої та середньої ланок, наявність великої різниці в оплаті праці службовців державного та приватного секторів, ін.

У випадку, якщо політична корупція не зустрічає реальної протидії з боку ефективних політичних інститутів на рівні регіональної політики вона здатна перетворитись з девіантної поведінки окремих акторів на норму політичних

відносин. У зоні небезпеки традиційно заходяться пострадянські країни, у системі влади яких утворюються корупційні ієрархії (що забезпечують не лише рух коштів та благ, а й політичних капіталів та кар'єр) і «замкнені корупційні цикли» (у яких беруть участь представники різних політичних та владних інститутів).

На думку М. Мельника «Суб'єктом корупції (корупційних правопорушень) є особа, уповноважена на виконання функцій держави. Водночас, суб'єктами корупційних відносин у деяких випадках можуть бути й інші, у тому числі приватні особи (наприклад, особи, які вступають у протиправні відносини з суб'єктом корупції (давання-одержання хабара)» [2].

При цьому, відповідно до даних «Transparency International» 56% громадян України визначають корупцію як одну з головних проблем у державі, майже половина вважає, що на урядові рішення впливають олігархи, а 86% негативно оцінюють спроби української влади викоринити корупцію (понад 70 відсотків переконані, що уряд не зацікавлений у протидії корупції) [Див. детал.: 1].

Джерела корупції сягають ще радянського періоду, особливо вона розцвіла за часів «пізнього» Союзу – правління Л. І. Брежнєва. Критик радянського «реального комунізму» (а згодом – і демократичних реформ у посткомуністичній Росії) О. Зинов'єв вбачав джерело політичної корупції за радянських часів у повсякденній культурі «радянської людини». Варто погодитись із тим, що «... комуністичне суспільство повністю було пристосоване до системи управління, держава виростала з явищ комунальності та сама стала їхнім розвитком в масштабах цілої країни... держава перебрала усі ті функції, які в західних країнах виконують приватні підприємці та їхні контори, банки і всякого роду недержавні механізми самоорганізації... Також суттєве значення мала особистість Л. Брежнєва, який «...жив сам і давав жити іншим» (особливо, порівнюючи з періодом масштабних «чисток» сталінського часу), потураючи корупції у власній родині та найближчому оточенні» [7, с. 158].

Саме тому слід говорити про чітке розмежування понять «політичної» і «бюрократичної» корупції та визначення їхнього місця у процесі вироблення політичних рішень і реалізації внутрішньої та зовнішньої політики. І якщо політична корупція скоріше притаманна стадії вироблення політики (прийняття політичних рішень щодо діяльності тих чи інших політичних інститутів, утворення спільних «правил гри»), то бюрократична корупція (до якої громадяни призвичаїлись ще за радянських часів) виникає на етапі реалізації політики (у площині публічного адміністрування).

Зокрема, у сучасних умовах для ефективної протидії політичній корупції недостатньо лише створити антикорупційні інститути. Потрібна постійна увага до простору політичних комунікацій, формування справжнього «антикорупційного дискурсу».

Антикорупційна діяльність є складовою більш широкої стратегії: трансформації пострадянської системи у напрямку забезпечення переведення діяльності політичних акторів з площини реалізації та захисту власного (приватного) егоїстичного інтересу у площину задоволення суспільного (публічного) інтересу.

Слід відзначити, що за останні декілька років в Україні у сфері протидії політичній корупції зроблено досить багато корисних кроків, зокрема й на інституційному рівні. Мова йде про створення спеціальних державних інститутів щодо боротьби із корупцією. Також прийнято спеціальний антикорупційний закон та ряд інших законодавчих актів антикорупційного спрямування, схвалено «Концепцію боротьби з корупцією» та спеціальну антикорупційну програму, запроваджено систематичне проведення організаційних заходів з питань протидії політичній корупції тощо. Ця проблема постійно висвітлюється у мас-медіа у вигляді журналістських розслідувань, репортажів, повідомлень.

Зокрема, дослідження Київського міжнародного інституту соціології (КМІС) переконливо демонструють зрушення у громадській думці щодо політичної корупції: «поступово і невпинно зростає частка населення, яке покладає відповідальність за боротьбу з корупцією на простих громадян (від 15,8% у 2007 році до 18,0% у 2011 році та до 24,0% у 2015 році)» [4].

Водночас 49,8% дорослого населення України допускає участь у корупційних діях з метою отримання певної вигоди (пришвидшити вирішення власної проблеми, обійти існуючі правила, ін.), а 37,4% декларує цілковиту неприйнятність для себе корупційної практики [4].

Незважаючи на достатньо велику кількість громадян, для яких корупція (у тому числі – політична) залишається прийнятною дією, можна говорити про певний прогрес у протидії політичній корупції. При цьому не можна недооцінювати роль припинення практики замовчування корупційних дій у мас-медіа у процесі демократизації.

Таким чином, в умовах демократизації пострадянської політичної системи, що характеризується слабкістю демократичних традицій та інституцій, недосконалістю національного законодавства та недостатнім рівнем політичної культури громадян, політична корупція спричиняє негативні наслідки для всіх верств українського суспільства, деморалізує громадян і руйнує їх довіру до держави.

Список використаних джерел

1. Власенко В. Transparency International: Українці вкрай невдоволені рівнем боротьби з корупцією [Електронний ресурс]. – 16.11.2016. – Режим доступу: <http://www.dw.com/uk/transparency-international-36403880>
2. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії / М. Мельник. – Монографія. – К.: Атіка, 2001. – 304 с.
3. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія / Є. В. Невмержицький. – К. : КНТ, 2008. – 364 с.

4. Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ftp://91.142.175.4/nazk_files/doslidzhennya/34.pdf

5. У регіонах України високий рівень корупції – Transparency International [Електронний ресурс]. – Радіо свобода. – 2015 р. – 18 червня. – Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/news/27079081.html>

6. Шалайський О. Корупція в регіонах. Дракон із посмішкою котика [Електронний ресурс] / О. Шалайський // Дзеркало тижня. – 2016. - № 1097. – Режим доступу: <https://dt.ua/article/print/internal/korupciya-v-regionah-drakon-iz-posmishkoju-kotika-.html>

7. Яковлев Д.В. Світанок Демократії: Два Вибори і Три Конверти Останнього Генсека / Яковлев Д.В. // Науковий журнал «Молодий вчений». - №8 (23) частина 2. – 2015. – с. 157 – 163.

*Бокоч Юліана Миколаївна, аспірант кафедри міжнародних відносин
Ужгородського національного університету*
КОМУНІКАЦІЯ ЯК СКЛАДОВА ПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У сучасному світі комунікація є однією з форм та вагомим складових політичної діяльності, стає невід’ємною частиною діалогу влади та суспільства. Усвідомлення проблематики політичної комунікації, її витоків і основних засад відбувається в різних напрямках політичної науки, починаючи від класичних праць до сучасних наукових доробок. В науковій літературі міститься чимало визначень політичної комунікації. Серед основних можна виділити наступні:

- «процес передачі політичної інформації, в рамках якого відбувається циркуляція інформації між різними елементами політичної системи, а також між безпосередньо політичної та соціальної системами. Безперервно йде процес інформаційного обміну індивідів і груп на всіх рівнях» (Р.-Ж. Шварценберг) [1, с. 98];

- усі види неформальних, комунікаційних контактів у суспільстві, що надають найрізноманітніше вплив на політику (Л.Пай) [2, с.13];

- публічні форми дискусій «з приводу раціонального розподілу дефіцитних ресурсів, наділення когось легітимною владою, можливостей влади використовувати різні санкції» (Р. Дентон і Г. Вудворт) [3, с.55];

- Д. Грабер тлумачить політичні комунікації як засіб спілкування, при якому використовуються немовні та вербальні контакти, а також різні форми політичного протесту (Д.Грабер) [4, с.129].

Очевидно, що комунікація є однією з основних характеристик суспільства, тому природа будь-якого соціального утворення є комунікативною по суті. Інакше кажучи, зміст комунікації і її форми відображають суспільні відносини і історичний досвід людей. В ній головним є комунікативний аспект, а інформаційно-змістовний елемент має виконувати лише похідну функцію. У здійсненні комунікації важливо знати не тільки про те, яке повідомлення

застосовується, а й про учасників взаємодії, як використовується інформація, кому адресується і на що спрямовується. Тому варто розглядати комунікацію як складний багаторівневий і багатоплановий процес взаємодії між суб'єктами, яка викликається необхідністю співпраці, включає в себе обмін змістовними інформаційними повідомленнями, формулювання мети взаємодії, сприйняття і розуміння іншого суб'єкта.

Отже, сучасна теорія політичної комунікації базується на розгляді масової комунікації як специфічного та соціально значущого інституту, що в інформаційну епоху починає відігравати особливе значення, адже виступає одним із засадничих чинників формування суспільної масової свідомості та громадської думки. У цілому можна виділити три підходи до трактування терміну «комунікація»: перший базується на концепції структурного функціоналізму, застосуванні системного методу, концепції інформаційного суспільства (Д.Белл, К.Дойч, А. Тоффлер); другий – некласичний методологічний підхід (Ю. Габермас) – базується на когнітивній моделі суб'єктно-об'єктних відносин, у яких сфера комунікації виокремлюється як особливий онтологічний об'єкт. Її вивчення базується на методах герменевтичної інтерпретації смислів, критичної рефлексії, раціональної реконструкції; третій – постнекласичний підхід – зводить природу соціального до суб'єктно-об'єктних відносин, тобто до принципу інтерсуб'єктивності, і виключає об'єктивність. Суспільство розглядається як мережа комунікацій, а комунікації створюють можливість для самопису суспільства та його самовідтворення (Н. Луман). Комунікація розглядається як активне середовище, що самоорганізується [5].

Додатково слід відмітити напрямок теоретичних досліджень комунікацій, який виходить з того, що повідомлення, які виробляються та транслуються ЗМІ, виступають як акт застосування влади в сфері ідеологічних ідентифікацій. Наприклад, американський дослідник Р. Фаулер зазначає, що ЗМІ підтримують домінуючий культурний порядок навіть у тих ситуаціях, коли зовні йому протистоять. Вказаний дискурс щодо політичної комунікації розглядається в межах онтологічної теорії, об'єктом аналізу якої стають механізми конструювання так званих великих ідеологій, де політична комунікація загалом та ЗМІ зокрема розуміються не більше, ніж інструмент, за допомогою якого може вироблятися універсальна система цінностей існуючої політичної системи. Спираючись на зазначені висновки, дані дослідники політичних комунікацій зосереджуються на проведенні аналізу прикладів таких комунікацій, ігноруючи процес творення інформаційних повідомлень й образів. Отже, акцент робиться на тому, що ЗМІ абсолютно підконтрольні владним інституціям [6, с. 44-45].

Систематизація наукових підходів щодо визначення сутності політичної комунікації дозволяє виділити наступні:

- системний (комунікація розглядається як взаємодія елементів політичної системи);

- структурно-функціональний (комунікація визначається як головна функція політичних інститутів);
- лінгвістичний (мова розглядається як основний засіб комунікації та контролю над громадською думкою);
- символічний (комунікація розглядається, передусім, як обмін символами);
- процедурний підхід (концентрується на вивченні комунікативних аспектів прийняття рішень).

На нашу думку, сфера політичних комунікацій створює власне середовище, з яким стикається людина, певним чином, змінює її політичну культуру і свідомість, конститує та структурує її життя. Суспільство сьогодні розвинулося до такого ступеня, коли інформаційний обмін між людьми стає інтенсивнішим з кожним днем, відбувається становлення інформаційного суспільства. Технологічний прогрес зараз надає різні способи для комунікацій. Але, чим доступнішою є інформація, тим складніше її контролювати, а важелями управління суспільними процесами є, по суті, контроль над інформаційними потоками. В сучасних демократичних суспільствах особливо значна роль належить публічним комунікаціям між владою і суспільством. Це спілкування відбувається за допомогою слів, гасел, промов, тому мовна і мовленнєва ситуація змінюються разом із розвитком суспільством [7].

Політична комунікація між владою та громадянським суспільством сьогодні має різні засоби реалізації. Вони належать до різних суспільних галузей та відрізняються напрямком та силою впливу на владне поле. Серед таких засобів провідними виступають:

- державно-політичні інститути (освітні заклади, державні інформаційні агенції, інформаційні та рг- відділи органів державної влади, тощо);
- політичні партії, асоціації, рухи;
- інформаційні організації громадянського суспільства;
- засоби масової комунікації та інформації;
- мережеві засоби масових комунікацій.

Серед цих систем саме засоби масової інформації та комунікації в міру своєї специфіки та нинішньої динаміки є активними політичними інститутами, які і складаються у формальну структуру політичних комунікацій у конкретному просторі і часі [8].

У сучасній Україні політичні комунікації здійснюють визначальний вплив практично на всі сфери суспільно-політичного життя, виступаючи як інформаційним джерелом, так і маркером політичної ідентифікації українців. Персоніфікація лідерства та ускладнення політичного поля актуалізують необхідність постійної ретрансляції політичних поглядів на широку аудиторію, що створює специфічні зв'язки між засобами масової комунікації та владою. Засоби масової комунікації та інформації виступають, по-перше, інструментом розповсюдження інформації та джерелом впливу, а по-друге, своєрідним бар'єром, що здійснює селекцію інформації на «бажану» та «небажану». До

цього слід додати, що засоби масової комунікації та інформації можуть і самостійно створювати інформацію, орієнтовану на адресні групи громадян.

Виходячи з цих особливостей, сформувалася ціла система функцій засобів масової комунікації та інформації, серед яких провідною виступає управління «самоспостереженням суспільної системи» (Н.Луман) – розділення світу на систему та зовнішній світ, завдяки якому вони здатні конструювати та підтримувати суспільнозначимі символи, створювати навколо них описи та інтерпретації задля самозбереження або руйнації самої суспільно-політичної системи та ідей, на яких вона базується. Н.Луман стверджує, що комунікація певним чином дублює реальність, створюючи позитивне та негативне її формулювання та спонуваючи суб'єкта до визначення [9].

Сьогодні політичні комунікації практично визначають усі інші суспільно-політичні процеси, виступаючи джерелом інформації й інструментом політичної ідентифікації громадян. В інформаційному суспільстві політична комунікація як загальний феномен та ЗМІ зокрема перетворилися на могутній політичний інститут, без якого неможливо уявити функціонування публічної демократичної влади. Поширення впливу ЗМІ певним чином трансформує політичну діяльність, все частіше ЗМІ нав'язую політикам свої правила гри. Німецький вчений Г. Оберройтер у 1989 р. для характеристики цього феномену запропонував поняття «медіатизація політики». Медіатизації політики притаманні такі риси:

1. Політика стає грою на публіку, діючи відповідно до вимог драматургії. Головна роль тут виконують видовища, ритуали, персоніфіковані дії.

2. Зростання ролі популізму у політичній діяльності. Політики мають діяти швидко, не заглиблюючись у висловлення власної позиції з важливих питань. Головне - справити приємне враження на публіку. Відповідно, часто політики демонструють не те, що насправді важливо, а те, що подобається глядачам.

3. Між діяльністю політиків та їхніми виступами на телеекрані лежить прірва, яку команди політиків намагаються замаскувати. Частішають спроби підмінити реальну політику політичним видовищем [10, с. 404].

В останні десятиріччя відбулося значне викривлення ціннісно-етичних орієнтирів політичної комунікації, яка почала перетворюватися на сферу транслявання символічної діяльності політиків. Замість активного діалогу, формування громадської думки, обґрунтування процесу прийняття політичних рішень, метою й основним сенсом політичної комунікації нерідко стає демонстрація певних символічних дій політикуму. Формується «віртуальна» політика, на зміну реальному політичному життю приходять штучні події та уявне життя. Саме зазначена проблема, на наш погляд, є однією з найсерйозніших у дослідженні теорії і практики політичної комунікації та потребує подальших наукових пошуків, зокрема — й у ціннісно-етичному вимірі. Актуальним завданням тут виступає створення єдиного інформаційно-

комунікаційного простору держави, в межах якого ЗМІ мають поширювати ідеї щодо національної ідентичності, створювати відкриті поля комунікації.

Список використаних джерел

1. Шварценберг Р.-Ж. Політична соціологія : у 3 ч. / Шварценберг Р.-Ж. – Ч. 1. – М. : РАУ, 1992. – 247 с.
2. Pye L. Political Communication / L. Pye // The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions. Oxford. NY, 1987. – 210 p.
3. Крастынь С. Р. Онтологические основания коммуникации : дис. канд. философских наук : 09.00.01 / Крастынь Сергей Робертович ; С.-Петерб. гос. ун-т. – СПб. ; 2009. – 163 с.
4. Graber D. A. Mass Media and American Politics / Graber D. A. – Washington, D.C. : CQ Press, 2002. – 441 p.
5. Бахов І. С. Міжкультурна комунікація в контексті глобалізаційного діалогу культур / І. С. Бахов // Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України № 2. – 2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Vnadsps/2012_2/12bisgdk.pdf.
6. Трахтенберг А. Д. Дискурсивный анализ массовой коммуникации и парадоксы левого сознания / А. Д. Трахтенберг // Политические исследования. – 2006. – № 4. – С. 44–45.
7. Почепцов Г.Г. Теория коммуникации — М.: «Рефл-бук», К.: «Ваклер» — 2001. — 656 с.
8. Трансформація політичних інститутів України: проблеми теорії і практики / Авт. колектив: М. І. Михальченко (керівник) та ін. – К. : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2016. – 440 с.
9. Н.Луман. Что такое коммуникация? – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/2954>.
10. Основы демократии : навч. посібник для студ. вищих навч. закладів / [за заг. ред. А. Колодій]. – К.: Ай Бі, 2002. – 684 с.

Поназого Влад Сергійвна, аспірант кафедри політичних наук і права
ДЗ «Південноукраїнський національний педагогічний університет
імені К. Д. Ушинського» (м. Одеса)

НЕФОРМАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ КОРУПЦІЇ ЯК ЗАГРОЗА ПОСТУПАЛЬНОМУ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РОЗВИТКУ

Сучасне політичне буття, еволюційні соціально-політичні процеси детерміновані як формальними, так і неформальними практиками (тіньовий формат політики) [2, с. 100–101]. Корупція увиразнює саме тіньову політику; вона відноситься до сфери дії неформальних інститутів. Корупція (найперше – політична, бюрократична та ін.) є тим підривним інститутом, який має визначальний вплив на розвиток будь-якої держави, її регіонів, територіальних

громад тощо. Його дія має руйнівну природу, «інфікує» демократичні інститути, підриває основи безпеки усіх рівнів – від загальнодержавного до локального. Існування корупції як своєрідного антиатрибута сучасних політичних систем не заперечують навіть найрозвиненіші держави, які лідирують в антикорупційних та інших рейтингах. Вона визнана перешкодою для розвитку України й її регіонів, що зумовлює державу та громадськість до пошуку дієвих інституційних механізмів мінімізації її масштабів.

Високий рівень корупції становить загрозу розвитку чи збереженню демократичних інститутів. Корупція «продукується в соціальному просторі, який охоплює політику, економіку і соціальну сфери життєдіяльності суспільства» [4, с. 31]. Серед політичних причин укоріненості корупційних практик – «відсутність стратегії формування та здійснення суспільних перетворень, відсутність програмованості й предметності у впровадженні демократичних засад у різні сфери суспільного життя, недосконалість антикорупційної політики» [5].

Корупція є чинником деградації будь-якої держави та її регіонів. Вона увиразнена в низці процесів: фальсифікуються результати виборів; утворюються особливі фінансово-політичні групи, які завдяки величезним ресурсам приймають стратегічні державні рішення; відсутня реальна політична конкуренція; домінує непотизм, фаворитизм, клієнтарно-патронажні зв'язки і под. Критичною є ситуація (системна корупція), коли реалізовувати у державі політичні та ін. технології без корупційної компоненти стає практично неможливо.

Висока укоріненість корупційних практик зумовлює те, що державна та регіональна політика значною мірою стає узалежненою від приватних і корпоративних інтересів олігархічних груп; ігноруються принципи законності; домінують неформальні соціальні зв'язки тощо. Рівень і форми корупційних практик у суспільно-політичному житті визначаються інституційним дизайном, співвідношенням формальних і неформальних інститутів. У результаті корупція зазвичай постає як негативний ефект неформальної інституціалізації.

Політика держав з усталеними традиціями демократії формується у публічному дискурсивному полі, для якого характерний громадський контроль і максимальна транспарентність. Відхід від демократії чи її відсутність загалом зумовлює ситуацію, коли еліти різного рівня задля захисту своїх вузькогрупових опортуністичних інтересів (отримання політичної чи іншої ренти) тінізують процеси розпорядження ресурсами, а контроль влади суспільством штучно унеможливлений. Як результат, домінує неформальне (тіньове) управління, відбувається деформалізація – заміщення формальних інститутів, неформальною інституціалізацією. На думку В. Меркеля та А. Круасана, відбувається проникнення неформальних практик до формальних інститутів, переміщує процес прийняття рішень із бюрократичних інстанцій до неформальних переговорів [3, с. 20].

Корупція вступає у конфлікт із принципом верховенства права, панування якого у державі свідчить про домінування формальних інститутів, дотримання універсальних норм і правил. Натомість відсутність верховенства права слугує доказом «домінування неформальних інститутів, заснованих на партикулярних нормах і правилах (таких як клієнтизм чи корупція) [1, с. 59]. У атмосфері тотальної корупції формальні інститути можна порівняти з фасадом для неформальних інститутів. Уряд стає невідконтрольним парламенту, важливі державні рішення приймаються «сім'єю», кланами; партії не можуть виконати свої функції та бути своєрідним мостом, який пов'язує еліти та маси.

Таким чином, корупція постає як неформальний інститут руйнівного типу, який уможливорює неправомірне використання ресурсів влади в позасуспільних інтересах, приватизацію публічних ресурсів. У цьому полягає її негативний вплив на загальнодержавний та регіональний розвиток.

Список використаних джерел

1. Гельман В. Я. Постсоветские политические трансформации: наброски к теории / В. Я. Гельман // *Общественные науки и современность*. – 2001. – № 1. – С. 55–69.
2. Кушнарьов І. В. Неоінституціоналізм як методологія дослідження політичної корупції / І. В. Кушнарьов: Матеріали міжн. наук.-практ. конф. (22–23 вересня 2017 р., м. Херсон) [«Історичні, соціологічні, політологічні науки: історія, сучасний стан та перспективи досліджень»]. – Херсон : Гельветика, 2017. – С. 100–105.
3. Меркель В. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях / В. Меркель, А. Круасан // *Полис*. – 2002. – № 2. – С. 20–30.
4. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен : автореф. дис. ... д-ра політ. н: 23.00.02 / Євген Васильович Невмержицький. – К. : Ін-т політ. і етнонац. досл. ім. І. Ф. Кураса, 2009. – 35 с.
5. Чемерис І. Політико-правові механізми запобігання та протидії корупції в органах державної влади України : автореф. дис. ... канд. політ. н: 23.00.02 / Іван Вікторович Чемерис. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2012. – 20 с.

СВІТОВИЙ ДОСВІД РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

*Узун Юлія Вадимівна, кандидат політичних наук, доцент,
Інститут соціальних наук*

Одеського національного університету ім. І. І. Мечникова

ГЛОБАЛІЗМ VS НАЦІОНАЛІЗМ VS РЕГІОНАЛІЗМ : РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО ТА МНОЖИННОГО ГРОМАДЯНСТВА

Сучасні трансформації територіально-політичних систем є об'єктом уваги багатьох дослідників з огляду на зростання протилежних оцінок щодо тенденцій їх розвитку. З одного боку, з другої половини ХХ ст. дослідники визначають тенденції глобалізації, яка передбачає додання національних, митних, валютних, торгівельних кордонів, нівеляцію кордонів руху товарів, ринків та послуг, трудової сили з метою створення великих наднаціональних комплексів, системи глобальної соціально-політичної координації їх політичних дій (політика ООН щодо проблем глобального демографічного, екологічного, культурного розвитку). З іншого боку тенденція формування наднаціональних комплектів сприяє утворенню нової регіоналізації (регіонального наднаціонального рівня та субрегіонального). Регіоналізація як децентралізація формується на основі філософії постмодерну та концепції створення наднаціонального мережевого (відкритого) суспільства з метою додання національно-державного протекціонізму та ідеологічного, політичного, економічного та адміністративного централізму. Такою була логіка створення Європейського Союзу, відома як логіка побудови «Європи регіонів».

В 1969 р. регіональна політика стала предметом обговорень у зв'язку з прийняттям документа Комісії ЄС «Регіональна політика Співтовариства», де містилася пропозиція запровадити заходи, спрямовані на розвиток індустріальних регіонів, зміцнення зв'язків між ними та відсталими районами; створити «полюси розвитку» в сільськогосподарських зонах. Завданням було «вирівнювання регіонів» за допомогою «Фонду регіонального розвитку» в умовах розширення Європейського Співтовариства. В 1984 р. в межах Співтовариства пройшла перша Конференція з проблем «співвідношення парламенту та регіонів», що розробила рекомендації з створення автономних регіональних органів та по встановленню прямих контактів між ними та євроінститутами. У 1985 р. Рада Європи прийняла «Європейську Хартію про місце самоврядування», в 1989 р. - «Європейську (Мадридську) рамкову Конвенцію про транскордонне співробітництво територіальних утворень та їх власних органів». У 1985 р. було утворено «Асамблею Європейських регіонів», що об'єднала 300 регіонів Європи. В 1988 та 1991 рр. Європарламент прийняв «Хартію Співтовариства з проблем регіоналізації» та «Хартію Регіонів Співтовариства», що закликали до регіоналізації країн Європи. В 1990 р. при Раді Європи було створено – Конгрес місцевих та регіональних органів влади

Європи, який провів першу конференцію представників регіонів. В 1991 р. у Маастрихті в межах ЄС було створено Комітет регіонів як «консультативний орган з представників регіональних та місцевих автономій. Ця структура отримала право політичної ініціативи.

Процес регіоналізації Європи в ті роки призвів до створення значної кількості єврорегіонів (*Міжрегіональна асоціація центральних Альп, Асоціація адріатичних Альп, Програма Середземноморської інтеграції, Німецько-голадський «Еурегіонс», регіон «Атлантичної Арки», ін*), форм транскордонного співробітництва (*Асоціація представників гірських регіонів, що діє на основі «Альпійської конвенції 1991 р.»*), підтримки регіональних асоціацій, на інституційних рівнях ЄС (*програма ЄС «INTERREG» 1989 р.*).

В межах руху до «Європи регіонів» в 1992 р. Маастрихтська Угода зафіксувала перетворення Європейського співтовариства як економічного утворення у Європейський Союз як політичне утворення, врегульовувала питання єдиного валютного ринку, єдиного ринку товарів, послуг та робочої сили, ввела інститут наднаціонального громадянства ЄС.

Слід нагадати і те, що саме в 1992 р. (5 лютого) Рада Європи прийняла «Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні», в якій (у ст. 6) закликала держави-члени Європи «надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі упродовж п'яти років, що передують виборам» [1]. З числа країн ЄС 8 країн (Албанія, Данія, Ісландія, Італія, Нідерланди, Норвегія, Фінляндія, Швеція) вже ратифікували цю Конвенцію. У 2001 р. Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ) ще раз акцентувала на цьому питанні і прийняла Рекомендацію 1500 (2001 р.) «Про участь іммігрантів і іноземців-резидентів у політичному житті держав-членів Ради Європи». І вже в 2005 р. в Страсбурзі ПАРЄ прийняла Резолюцію 1459 «Про ліквідацію обмежень на право голосу», в якій апелюючи до Конвенції 1992 р. та Рекомендації 2001 р. знов закликала держав-членів та спостерігачів переглянути обмеження виборчих прав усім громадянам та резидентам незалежно від їх етнічного походження, якщо вони є платниками місцевих податків. Асамблея закликала країни виконувати рекомендації про надання даного права і тим резидентам, що мають особливий статус «негромадян». В той же час, в Рекомендації було зазначено, що «право голосувати та брати участь у якості кандидатів на національних виборах (парламентських чи президентських), має ув'язуватися з громадянством. І особи, які є громадянами декількох країн, повинні мати право вільно вибирати, в якій країні вони хочуть реалізувати своє право голосу» [2]. Ці документи Ради Європи були прийняті не лише в якості демонстрації демократичних міркувань та намірів надати гарантії захисту економічних, соціальних і політичних прав резидентам, але не в меншій мірі, – в якості заходів організації політичної стабільності через конвенційне спрямування політичних настроїв соціально-активних іммігрантів-

резидентів. Втім, Рада Європи сприяла не лише поширенню політичної впевненості мешканців країн Європи, але і в деякій мірі, розмиванню ідеї цінності національного єдиного громадянства через розірвання зв'язку громадянства та політичного права (хоча б і на місцевому рівні).

На рівні Європейського Союзу гарантії Маастрихтської угоди щодо надання наднаціонального європейського громадянства теж сприяла, з одного боку, ліквідації сенсу національних кордонів через посилення вільного руху робочої сили і впевненості трудових іммігрантів, а з іншого боку, розмиванню ідеї цінності національного єдиного громадянства.

До довершення цього, 6 листопада 1997 р. члени Ради Європи підписали «Європейську Конвенцію про громадянство» (на початок 2017 р. її підписали 29 країн, а в 21 з них вона вже вступила в силу – Албанія, Австрія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Греція, Данія, Фінляндія, Німеччина, Угорщина, Ісландія, Люксембург, Чорногорія, Нідерланди, Норвегія, Португалія, Молдова, Румунія, Словаччина, Швеція, Македонія, Україна) [3]. В преамбулі вказується, що країни «відзначають різні підходи держав до питання множинного громадянства», «визнають, що держава може вільно вирішувати, які наслідки має факт набуття її громадянином іншого громадянства», «дійшли згоди про доцільність пошуку рішень наслідкам множинного громадянства», «вважають за доцільне, щоб особи, які мають громадянство двох або більше держав, мали виконувати свій військовий обов'язок лише стосовно однієї з цих держав».

Слід зазначити, що Україна, ратифікувала Конвенцію у 2006 р., але з вилученнями п.1. ст.25 у розділі VII «Військовий обов'язок у випадках множинного громадянства». В 2007 р. ця Конвенція вступила в силу на території України. Отже Україна визнає випадки множинного громадянства за статтями 14-16 Конвенції (у дітей, які автоматично набули різних громадянств при народженні; у громадян, що отримують інше громадянство, якщо воно автоматично набувається у зв'язку зі вступом у шлюб; у випадках, коли держава-учасниця встановлює у своєму праві збереження чи втрату громадянства її громадянами, які набувають або мають громадянство іншої держави; і у випадках, коли держава-учасниця встановлює у своєму праві зв'язок набуття або збереження громадянства з відмовою від іншого громадянства або від його втратою. Ратифікованою є і стаття 16 (збереження попереднього громадянства), про те що «держава-учасниця не може зумовлювати набуття або збереження її громадянства відмовою від іншого громадянства або його втратою, якщо така відмова чи втрата є неможливою або не може розумно вимагатися. Прийняття цієї Конвенції стало новою сторінкою в регулюванні інституту громадянства в Європі, де до цього діяла Конвенція з питань, що стосуються колізій законів про громадянство (1936 р.) та Конвенція про запобігання випадкам множинного громадянства (1963 р.). Зміни у визнанні фактів множинного громадянства, вочевидь, є результатом визнання економічної доцільності цього для розвитку ЄС та є наслідком присутності ідеї другорядності національного громадянства в умовах

наднаціональної європейської цілісності, що прагне твердження в якості політичного регіонального наддержавного утворення.

Про розмивання політичних контекстів збереження інституту національного громадянства говорить і той факт, що значна кількість європейських країн розпочала процедури продажу власного громадянства (надання VIP громадянства за прискореними процедурами або автоматично – за вклади у державні облігації, за інвестиції, за купівлю нерухомості великої вартості – Австрія, Болгарія, Греція, Мальта, Кіпр, Канада, Великобританія). На цей факт вказує і визнання первинності економічного зв'язку (наявність доміцилію, працевлаштування та сплати податків) над політичним при вирішенні питання про надання громадянства. Так, в Австрії, де для отримання громадянства за натуралізацією слід прожити в країні 30 років, з 1985 р. діє виключення щодо визнання подвійного громадянства для осіб, які здійснили активні інвестиції у 8-15 млн. євро, які живуть на доходи від інвестицій та депозитів, мають нерухомість. В Мальті діє програма ІІР – Individual Investor Programm, за якою можна отримати громадянство за прискореною процедурою за вклад у Фонд національного розвитку Мальти у розмірах не менш як 650 тис. євро. В Болгарії і Греції встановлено прискорені процедури отримання громадянства для тих, хто зробив кредитування економіки (в Болгарії у розмірі 1 млн. 24 тис. євро на 5 років), чи для тих, хто здійснив інвестиції (в Болгарії – 305 тис. євро.), хто викупив нерухомість (у Греції – за 250 тис. євро). У Великобританії, де за натуралізацією слід прожити не менш як 11 років діє схема отримання громадянства за прискореною процедурою: наявність ВНЖ та інвестиція у 10 млн. євро гарантують отримання громадянства через 2 роки, ВНЖ та інвестиції у 5 млн. євро гарантують громадянство за 3 роки; ВНЖ та 2 млн. євро гарантують громадянство за 5 років.

Свідоцтвом втрати цінності національного громадянства є й зростання тенденції до законодавчого визнання подвійного чи множинного громадянства. Відомо, що сьогодні подвійне громадянство визнане у 21 країні Європи, які ратифікували Європейську Конвенцію про громадянство 1997 р. Втім, у більшості з них діють спеціальні застереження. Наприклад, у Швеції, де з 2001 р. при отриманні громадянства знято вимогу про відмову від попереднього, але є вимога, що людина з подвійним громадянством з 22 років має регулярно відвідувати Швецію. У Фінляндії з 2003 р. знято вимогу відмовлятися від попереднього громадянства при отриманні фінського та введено процедуру відновлення громадянства за фінським доміцилієм. В Ісландії з 2003 р. також знято вимогу щодо відмови від іншого громадянства, а протягом 2007 р. здійснювалася програма поновлення у громадянстві для колишніх громадян. В Литві також дозволено друге громадянство, але лише для осіб, які були позбавлені литовського громадянства у віці до 18 років і такі особи можуть написати заяву про вибір литовського громадянства не відмовляючись від вже набутого. У Норвегії, де автоматичне громадянство за народженням по матері було закріплене лише в 1979 р. теж передбачені

випадки визнання подвійного громадянства – якщо це діти до 18 років, які народилися до 1.09.1999 р. від батька-норвежця та матері –іноземки, якщо батьки були у шлюбі; якщо це діти від 12 до 18 років, всиновлені після 1.10.1999 до 1.09.2006 р.; якщо це громадяни Скандинавських країн, які прожили у Норвегії 7 років і якщо це колишні громадяни Норвегії, які після втрати громадянства Норвегії були громадянами Скандинавських країн. В Німеччині з 2014 р. право зберігати попереднє громадянство дозволено дітям, як народжені у Німеччині і до досягнення ними 21-року прожили у Німеччині 8 років або вчилися у школі – 6 років (до 2014 р. діти іноземців, що мал. Подвійне громадянство через народження у Німеччині у 21 рік обирали лише одне громадянство). Таке саме визнання фактів подвійного громадянство відбулося у Люксембурзі з 2009 р., в Румунії з 2009 р., в Угорщині з 2011 р.

При цьому не можна не пригадати дію інституту подвійного громадянства за угодами між колишніми метрополіями та колоніями, за угодами на основі визнання фактів історичної єдності. Наприклад, визнання подвійного громадянства Іспанії за ст.11 її Конституції за договорами з Іbero-американськими країнами в межах Лузо-іbero-американської єдності. Також і в межах Співдружності Британських націй (за законами 1948 р. та 1981 р.) відмова від попереднього громадянства не потрібна. Визнання подвійного громадянства за двосторонніми угодами на основі історичної єдності діють і між Францією та Канадою, Італією та Аргентиною. Деякий час угоди діяли між РФ та Таджикистаном (з 1995), РФ і Туркменістаном (1993-2003), РФ і Киргизією (2006-2007). В 2014 г. в Росії (для носіїв російської мови та «колишніх співвітчизників» зняті вимоги щодо натуралізації, щодо відмови від попереднього громадянства, а відтак дозволено мати подвійне громадянство, але введено кримінальну відповідальність за факт приховування інформації про наявність іншого громадянства. Ряд інших держав світу не вимагають відмови від попереднього громадянства (Турція, Італія, Ізраїль, Вірменія з 2017 р.). В деяких з них діє інститут «додаткового громадянства» (Ізраїль, Іспанія, Турція).

Програми репатріації та введені у дію на початку XXI ст. етнічні карти деякою мірою маскували тенденцію до визнання інституту подвійного громадянства. Так, Румунія, яка з 2007 р. почала видання румунських паспортів громадянам Молдови та України, в 2009 р. прийняла новий Закон про громадянство, в якому знято вимогу відмовлятися від попереднього громадянства та вимогу доміцілью (переселення до Румунії у випадку оформлення громадянства). В тому ж 2007 р. парламент Польщі запровадив «Фонд допомоги полякам на Сході» та прийняв Закон «Про карту поляка», яка надає пріоритетне право на отримання польського громадянства. Етнічні карти працюють з 2006 р. в Словаччині і в Угорщині (з 2010р., а з 2011р. – подвійне громадянство для угорців). В Латвії з 2001 запроваджено Програму репатріації, яку було перезатверджено в 2016 р. В 2008 р. почала діяти програма репатріації у Вірменії, з 2011 р. у Казахстані. Розвинутими програмами репатріації традиційно характеризуються Ізраїль, Німеччина та Греція.

Надання додаткових привілеїв в отриманні громадянства пов'язане і з конкуренцією країн за громадян, що мають високу кваліфікацію чи талант. Наприклад, з 2016 р. Франція запровадила новий Закон про імміграцію, яким передбачено надання на 4 роки «паспорту таланта», отримання якого передбачає процедуру прискореного отримання громадянства. Такі саме цілі має «зелена карта» в США та «синя карта» ЄС. Остання була запроваджена в 2009 р. і реалізується рядом країн ЄС. Отже, конкуренція за якісний трудовий ресурс теж сприяє розмиванню національного громадянства та вкоріненню тенденції до визнання множинного громадянства.

Аналізуючи ситуацію України, зазначимо, що хоча випадки множинного громадянства Україна визнає конвенційними, але у Законі «Про громадянство України» вони не передбачені. Закон України вимагає визнання принципу єдиного громадянства (ст.12) та ставить вимогу відмови від іншого громадянства у разі прийняття громадянства України зобов'язання припинити іноземне громадянство (з 2005 р. вимагають письмово оформлену заяву іноземця про те, що в разі набуття громадянства України він припинить громадянство (підданство) іншої держави або громадянства (підданства) інших держав і протягом двох років з моменту набуття ним громадянства України подасть документ про припинення громадянства (підданства) іншої держави або громадянств (підданств) інших держав до органу, що видав йому тимчасове посвідчення громадянина України. Отже, з 2005 р. процедура вимагає надання доказів про відмову від попереднього громадянства.

Отже, сьогодні, існують такі тенденції: 1) з одного боку, *популярність ідеї створення «Європи регіонів» втрачає прихильників* через зростання кризових явищ в економіці, через конкуренцію, міграційну кризу, зростання національного популізму, націонал-соціалізму та націонал-протекціонізму в країнах ЄС. Проявом тенденції є боротьба за кваліфіковану та етнічно-близьку робочу силу та небажання приймати мігрантів за квотами, запропонованими Єврокомісією ЄС. Замість ідеї мережовості простору зростають ідеї мережецентричності просторів, а відтак відбувається конкуренція центрів мережевої структури; 2) з іншого боку, *зростає популярність та доступність користування преференціями, які надає подвійне та множинне громадянство* в умовах єдиного наднаціонального європейського ринку праці; 3) третя тенденція пов'язана з *зростанням субрегіональної та регіональної просторової реструктуризації, що пов'язується із зростанням політичної активності окремих регіонів* в країнах ЄС (Каталонія, Шотландія, Венето, Паданія, ін.)

Ця політична активність регіонів не може вважатися непередбачуваною, адже з 1969 р. Європейське Співтовариство ставило за мету створення «Європи регіонів», «політичної активності регіонів», «децентралізації євро-націй», запровадження принципу субсидіарності. Ця політика роками сприяла підтримці регіональної ідентичності, що проявилось навіть в формуванні інституту регіонального громадянства, що існує паралельно національному. Так, у Фінляндії з 1996 р. введені в обіг нові паспорти, в яких, крім фінського

громадянства, ставиться відмітка про наявність регіонального Аландського громадянства, яке надається лише громадянам Фінляндії і щоб його отримати, необхідно прожити на островах п'ять років, знати шведську мову і скласти іспит. У той же час громадяни Аландів, які прожили поза територією островів п'ять років, позбавляються громадянства. При цьому, аландське громадянство є необхідною умовою для отримання з 18 років права брати участь у виборах; ведення економічної діяльності; володіння і розпорядження нерухомістю.

Слід вказати, що «Асамблея Європейських регіонів», створена при Раді Європи в 1985 р. і сьогодні ставить за мету регіоналізацію Європи, виявлення «політичного голосу регіонів Європи», міжрегіональне співробітництво, підтримку принципів субсидіарності та комплементаризму між місцевими, регіональними і національними та наднаціональними рівнями [4]. Про активну позицію Асамблеї свідчить її Доповідь 2017 р. «Report on the State of 2017 regionalisation in Europe» про стан регіоналізації у 41 країні Європи» [5]. В преамбулі Доповіді вказується, що Асамблея є «найкрупнішою політичною мережею регіонів у широкій Європі», що «вірить у сильні європейські регіони для сильної Європи», що «відстоює позиції децентралізації країн ЄС з метою розширення, в тому числі і політичних прав та самостійності регіонів на місцевому та регіональному рівнях ЄС». Автори Доповіді (М.Морі, О.Брекс, А.Сіккароне, Д. Конту та ін.) вказують, що з 1985 р. «Асамблея будує мости між регіонами, поєднує їх, сприяючи більшому різноманіттю Європи». Співавторами Доповіді Асамблеї в 2017 р. стали Євро-комісар з регіональної політики – К.Крету, президент Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи – Г.Мослер-Тьорнстрем, президент Європейського комітету регіонів – М.Маркула, Голова Комітету регіонального розвитку Європарламенту – І.Михайлова та Голова Асамблеї європейських регіонів – Ханді Оззан Бозатлі. В доповіді зазначається, зокрема у тезах Голови Асамблеї, що в той час як «ЄС визначає 60 років все більш тісної співпраці та прагнення до консолідації» він «опинився перед викликом через зиск розуміння солідарності, зростання євроскептицизму, націоналізму». Євро-комісар з регіональної політики ЄС Корина Крету зазначає, що «сильна Європа не буде досягнута без реалізації субсидіарності», бо економіка стає більш регіональною, а регіональні актори більш дієвими через наближеність до бенефіціарів, які мають здійснювати демократичний контроль.

В Доповіді Асамблеї присвячено увагу проблемам децентралізації і в Україні. Автори акцентують на початковій стадії децентралізації з 2014 р., на утворенні 172 об'єднаних громад (що складає 10 % від запланованого), зазначають, що створені громади отримали додаткові фінансові ресурси та повноваження на рівні великих міст обласного значення, і що децентралізація бюджетних доходів цих громад зросла в 2-6 разів. Особливо зазначено на протиріччі проектів конституційної реформи через ситуацію на Донбасі та у Криму, через що уряд коливається між потребою посилювати децентралізацію та, навпаки, забезпечити централізм. Вказується, що поки що адміністративна

структура України залишається «централізованою» [5, С. 102-103]. У доповіді робиться висновок, що «головною характеристикою української адміністративної структури є те, що субнаціональні уряди є продовженням центрального уряду» і що «лише на найнижчому рівні територіальних громад існує обрана громадянами виконавча влада, представлена особою мера, який має відповідати перед виборцями». Критиці піддана асиметрична структура територіального управління, неефективний розподіл обов'язків держави на різних рівнях, внутрішня напруженість та конфлікти інтересів на регіональному, субрегіональному рівнях через «двозмістовність та неефективність політичних та адміністративних рішень між різними рівнями територіальних урядів» [5, С. 103].

Отже, інституції Ради Європи та інституції ЄС продовжують активно вимагати завершення процесів децентралізації, посилення дієвості принципу субсидіарності і реалізації проекту «Європи регіонів», що викликає все більше питань з боку національних урядів щодо зламу національних обмежень в питаннях визнання самостійності регіонів, подвійного чи множинного громадянства, в політиці наднаціональної загальноєвропейської консолідації.

Список використаних джерел

1. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні – URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_318.
2. Резолюція 1459 «Про ліквідацію обмежень на право голосу» – URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_715.
3. Chart of signatures and ratifications of Treaty 166 European Convention on Nationality Status as of 07/11/2017 – URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/166/signatures>.
4. The Assembly of European Regions (AER) – URL: <https://aer.eu/>.
5. Report on the State of 2017 regionalisation in Europe – URL: https://drive.google.com/file/d/0BwZcrVDoCnn_dGdVZWIPdmNkZGM/view.

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

NOWE WYZWANIE WOBEC SAMORZĄDNOŚCI LOKALNEJ W POLSCE – BUDŻET OBYWATELSKI

Demokracja jako forma ustroju państwa to nie tylko uczestniczenie obywateli w sprawowaniu władzy poprzez wybory. Powinni oni też mieć realne możliwości wypowiedzenia się w sprawach dotyczących państwa, regionu, miasta czy gminy, uczestniczenia w działaniach i decyzjach władz. Elementem demokracji jest partycypacja, polegająca na komunikowaniu się z władzą w ramach konsultacji

społecznych oraz na wzajemnym wspieraniu się organów władzy i obywateli w celu wspólnego podejmowania decyzji¹. Praktyczny udział mieszkańców w stanowieniu prawa lokalnego napotyka wiele trudności², niemniej istnieją w polskim systemie samorządowym instrumenty, które udział taki umożliwiają. Od dawna stosowane są takie tradycyjne formy jak prawo udziału obywateli w obradach rady gminy i jej komisji³, konsultacje⁴, wysłuchanie publiczne⁵, referenda lokalne⁶, różnorodne formy oddziaływania poprzez organizacje pozarządowe⁷.

¹ Małgorzata Giedła, *Partycypacja jako wartość administracji publicznej*, w: Jan Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, t. V, Warszawa 2015, s. 181-193; Katarzyna Kajdanek, *Podmiotowość społeczności lokalnych w procesach przemian systemu miejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 12, s. 47-64; Paweł Kuczma (red.), *Aktualne wyzwania demokracji partycypacyjnej w Polsce i na świecie*, Polkowice 2017; Wojciech Łukowski, *Partycypacja, czyli o trudnościach w dzieleniu się władzą*, „Zoon Politikon. Rocznik Naukowy Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych Collegium Civitas i Stowarzyszenia CAL” 2012 nr 3, s. 33-51; Iwona Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, w: Bogdan Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 21-43.

² Ewelina Kloc, *Udział mieszkańców w stanowieniu prawa przez organy samorządu terytorialnego – dobre prawo czy złudna iluzja*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 88-103; Ewa Tamara Szuber-Bednarz, *Podniesienie rangi udziału społeczności lokalnej w procesie podejmowania decyzji dotyczących inwestycji szansą na większe zaangażowanie społeczne i rozwój samorządu terytorialnego czy zagrożeniem dla rozwoju tego samorządu*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 122-134.

³ Stanisław Bułajewski, *Bezpośredni i pośredni udział społeczności lokalnych w tworzeniu prawa miejscowego w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: Zbigniew Czarnik, Jerzy Posłuszny, Ludwik Żukowski (red.), *Internacjonalizacja administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 413-423; Sebastian Gajewski, Aleksander Jakubowski, *Prawne problemy udziału mieszkańców w sesjach rady gminy i posiedzeniach jej komisji*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 147-164; Anna Gronkiewicz, Agnieszka Ziółkowska, *Komisje, zespoły, rady jako forma partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 280-303.

⁴ Tomasz Moll, *Konsultacje komunalne jako klasyczna forma partycypacji społecznej*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 244-258; Małgorzata Ofiarska, *Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami – analiza rozwiązań przyjmowanych w uchwałach rad gmin*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 259-279.

⁵ Roman Marchaj, *Wysłuchanie publiczne jako forma udziału wspólnoty lokalnej w procesie stanowienia prawa na szczeblu samorządowym*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 164-179.

⁶ Wojciech Kręcisz, Wojciech Taras (wprowadzenie), *Ustawa o referendum lokalnym*, Kraków 2001; Ewa Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym*, Łódź 2002; Izabela Skipioł, *Referendum gminne w sprawie likwidacji straży miejskiej – wybrane zagadnienia*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 180-197; Ryszard Zaradny, *Analiza wyników referendalnych i wyborczych w województwie lubuskim*, w: Maria Marczevska-Rytko,

W ostatnich latach pojawiły się w tym zakresie nowe możliwości. Należy do nich m.in. „teledemokracja”, czyli wykorzystanie elektronicznych środków przesyłu informacji⁸. Szczególnie istotnym elementem są „budżety partycypacyjne” – stanowiące jedną z form demokracji bezpośredniej jako fakultatywna forma partycypacji społecznej⁹. Istnieją też nowe utrudnienia, do których należy postępująca prywatyzacja¹⁰, konieczność uzgodnienia aspiracji różnorodnych lobby i grup interesu¹¹.

Budżet partycypacyjny, zwany też obywatelskim, polega na realizowaniu przez władze miejskie oddolnych inicjatyw, wychodzących od samych mieszkańców, w uzgodnieniu z nimi wpisywanych do oficjalnego budżetu miasta. Wcześniej zaproponowana lista zadań podlega konsultacjom społecznym, a zatwierdzona jest w głosowaniu mieszkańców. Po raz pierwszy zastosowano takie postępowanie w 1989 r. w 1,3 milionowym mieście Porto Alegre w Brazylii, potem w wielu innych miastach Ameryki Łacińskiej (do 2010 r. było ich ponad 500), w 1998 r. zaczęto jego implementowanie w Niemczech, od 2012 r. w Czechach, od 2014 r. we Francji. W

Stanisław Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin 2012, s. 389-400.

⁷ Anna Duk-Majewska, Dorota Strus, *Aktualne problemy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, w: Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski (red.), *op.cit.*, s. 443-450

⁸ Anna Bohdan, *E-demokracja w gminie na przykładzie internetowych konsultacji z mieszkańcami*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 305-322; eadem, *Rozwój e-administracji w gminach w dobie globalizacji*, w: Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski (red.), *op.cit.*, s. 213-227.

⁹ Istnieje obszerna literatura z tego zakresu. Z najnowszych publikacji: Katarzyna Kajdanek, *Aktywność obywatelska a zaspokojenie potrzeb w miejskim systemie konsumpcji w świetle budżetów partycypacyjnych. Przykład Wrocławia*, „Górnośląskie Studia Socjologiczne” t. 7, 2016, s. 87-101; Magdalena Kalisiak-Mędelska, *Budżet partycypacyjny. Rzeczywisty czy pozorny instrument partycypacji społecznej. Przykład Łodzi*, w: Ryszard Paweł Krawczyk, Andrzej Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Łódź 2016, s. 353-373; Jerzy Leszkowicz-Baczyński, *Aktywność społeczna w zbiorowościach miejskich: ograniczenia budżetów partycypacyjnych*, w: Anna Kotlarska-Michalska, Przemysław Nosal (red.), *Zaradność społeczna. Współczesne przejawy i ograniczenia*, Poznań 2016, s. 47-58; Eugeniusz Wojciechowski, *Problem budżetu obywatelskiego*, w: *ibidem*, s. 375-382.

¹⁰ Dagmara Hajdys, *Partnerstwo publiczno-prywatne w finansowaniu inwestycji samorządu terytorialnego*, w: R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), *op.cit.*, s. 293-305; Jakub H. Szlachetko, *Zjawisko prywatyzacji zadań publicznych a funkcja legislacyjna organów administracji publicznej. Kilka refleksji natury ogólnej*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 635-646.

¹¹ Katarzyna Kajdanek, Jacek Pluta, *Aktywność lokalna w przestrzeni publicznej a potencjał grup interesu*, „Przegląd Socjologiczny” 2016 nr 1, s. 101-124; Justyna Wasil, *Wybrane metody lobbingu stosowane w samorządzie terytorialnym*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 613-634.

Polsce po raz pierwszy opracowano budżet obywatelski w 2011 r. w Sopocie, w następnym roku w Zielonej Górze, Poznaniu i Elblągu, a obecnie jest stosowany w ponad stu polskich miastach. Spośród państw europejskich w Polsce realizuje go najwięcej miejscowości, na drugim miejscu znajdują się Niemcy. Warto odnotować, że w Niemczech w poparcie dla tej idei zaangażowały się fundacje związane z wszystkimi partiami politycznymi reprezentowanymi w parlamencie – Konrad-Adenauer-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Rosa-Luxemburg-Stiftung i Friedrich-Naumann-Stiftung¹².

W Brazylii budżet taki był i jest środkiem do zwalczania biedy i mechanizmem redystrybucji dóbr. Upośledzone grupy społeczne uzyskały narzędzie, pozwalające im poprawić swe położenie socjalne i warunki zdrowotne. W państwach Europy Zachodniej mniejszą rolę odgrywał czynnik społecznej redystrybucji, natomiast liczone na ulepszenie standardów w zakresie usług komunalnych, uzyskanie większej legitymacji decyzji władz miejskich, pozyskanie innowacyjnych pomysłów, wygenerowanie dialogu między samorządem a mieszkańcami. Odmienny model zastosowano w Christchurch w Nowej Zelandii, gdzie całościowy projekt budżetu miasta jest przyjmowany we wstępnej wersji przez radę miasta, przedstawiany mieszkańcom pod dyskusję, zgłaszają oni pisemnie swoje pomysły, a na spotkaniach z członkami samorządu dyskutują, czy są one zgodne z kompetencjami władz samorządowych, jakie implikują koszty i czy mogą zostać zrealizowane.

W Polsce, jak i w innych państwach Europy, o ich przyjęciu ostatecznie decyduje rada miasta, zadania wpisywane są do budżetu gminy na następny rok. Powinny być zrealizowane w ciągu 12 miesięcy, choć nie zawsze warunek ten jest wykonalny.

W Polsce nie istnieje żaden akt prawny regulujący kwestie budżetu partycypacyjnego. Samorządy wprowadzają tę instytucję w oparciu o swe ogólne kompetencje przewidziane ustawą o samorządzie gminnym. Rozwiązania wzorowane są na modelu zastosowanym w Sopocie, choć znaleziono różne warianty dotyczące procedury głosowania.

Przygotowywanie budżetu obywatelskiego daje mieszkańcom możliwość autentycznego współdecydowania o przeznaczeniu części środków z lokalnego budżetu, jest też środkiem edukacji w sferze samorządności – uczy mieszkańców przyglądania się mechanizmom konstruowania lokalnych budżetów i wydawania środków, pozwala na świadome angażowanie się obywateli w kształtowanie przestrzeni publicznej, dotyczy realizacji określonych przedsięwzięć przy jasno określonych, ograniczonych środkach finansowych. Jego skutkiem jest ukształtowanie i utrwalenie w świadomości mieszkańców przekonania, że jakość ich życia w znacznym stopniu zależy od ich własnego zaangażowania w podejmowanie decyzji.

Przygotowanie budżetu obywatelskiego zaczyna się od wydzielenia z budżetu miasta części pieniędzy, o których mieszkańcy decydują na co zostaną wydane.

¹² Arkadiusz Stempin, *Meandry budżetu partycypacyjnego w Niemczech*, w druku.

Wielkość środków mieści się pomiędzy 0,6 % a 2 % ogólnego budżetu miasta, co oznacza przeznaczenie na realizację projektów sum od kilkuset tysięcy zł, do 25 milionów we Wrocławiu i w Warszawie; w Zielonej Górze w 2016 roku wydzielono sześć mln zł¹³.

Obywatele zgłaszają urzędowi miejskiemu projekty, poddawane są one wstępnej weryfikacji przez urzędników, którzy sprawdzają czy nie są sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa oraz usuwają projekty niewykonalne. Następnie odbywa się głosowanie, poprzez trwające kilka dni indywidualne przekazywanie głosów, bądź to osobiście w Urzędzie Miejskim, bądź przez Internet. Ostateczne zatwierdzenie projektów dokonuje się mocą uchwały budżetowej rady miasta, gdyż zgodnie z polskim prawem tylko ona ma taką kompetencję.

Szczegółowe rozwiązania są różne, np. w Zielonej Górze w pierwszej edycji w 2013 r. każdy pełnoletni mieszkaniec mógł poprzeć pięć projektów, nadając każdemu rangę od 1 do 5. W następnym roku podzielono projekty na duże (koszt realizacji ponad 150 tys. zł) i małe, głosujący mógł poprzeć jeden projekt duży i pięć małych. W 2016 r. podzielono projekty na ogólne i oświatowe, w 2017 r. zrezygnowano z oświatowych. W wyniku realizacji projektów powstały takie obiekty jak trasa rowerowa, boiska sportowe, wieża lęgową dla jerzyków (to taki gatunek ptaków).

Zasady przygotowania, zatwierdzania i realizacji tej inicjatywy rodzą wiele sporów. Burzliwe dyskusje dotyczą regulaminu głosowania, w szczególności technik gwarantujących każdemu oddanie tylko jednego głosu, roli Rady Miasta w przygotowaniu i realizacji budżetu obywatelskiego, jego wielkości. Cała procedura jest dopiero w trakcie narodzin, nie jest nigdzie w Polsce w pełni sformalizowana. Niemniej już widać, że przygotowywanie i realizowanie budżetów obywatelskich stało się ważnym czynnikiem aktywizacji mieszkańców tych miast, w których je zastosowano.

Jesteśmy świadkami narodzin nowego mechanizmu demokracji bezpośredniej, który pozwoli na szerszą niż dawniej partycypację mieszkańców w podejmowaniu decyzji dotyczących ich miasta. Być może w przyszłości znajdzie szersze zastosowanie, tworząc lepsze warunki dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Ryszard Zaradny, profesor

Instytut Politologii Uniwersytetu Zielonogórskiego

SYSTEM WYBORCZY DO SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH

Termin „demokracja” jest wieloznaczny i często nadużywany. Konkretnie formy demokracji tworzone były w zależności od uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, jak i utrwalonych struktur państwowych oraz wzorców działań politycznych. Od początku XX wieku za niezbędny dla uznania określonego systemu

¹³ <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/pytania-i-odpowiedzi-wbo-2016> (dostęp: 20.09.2017 r.); <http://zielonagora.naszemiasto.pl/artukul/budzet-obywatelski-2016-sami-mozemy-zadecydowac-na-jakie,3545332,art,t,id,tm.html> (dostęp: 20.10.2017 r.).

za demokratyczny uznaje się pluralizm we współzawodnictwie o polityczne mandaty i stanowiska kierownicze¹⁴. Z kolei tylko demokracja jest w stanie zagwarantować w pełni respektowanie praw wyborczych¹⁵.

Wedle Giovanni Sartoriego „*demokracja to system, w którym nikt nie może sam siebie wybrać, nikt nie może powierzyć sobie władzy rządzenia i, tym samym, nikt nie może przywłaszczyć sobie bezwarunkowej i nieograniczonej władzy*”¹⁶. Innymi słowy żaden rząd nie jest prawomocny, jeżeli jego władza nie płynie z przyzwolenia rządzących. Za demokratyczny uznajemy tylko ten system, w którym opozycja może kandydować w wyborach, wygrać je i przejąć władzę.

Zmiana władzy w kolejnych wyborach następuje w wyniku zmian w poglądach społeczeństwa i świadczy o potrzebie realizacji nie docenianych dotąd interesów społecznych. Ścieranie się przeciwstawnych opinii, przy zachowaniu swobody gry sił politycznych, zapewnia cykliczne odnawianie się uczestników w strukturach władzy. Aby idea reprezentacji w tym modelowym ujęciu demokracji została zrealizowana, głosowanie powinno spełniać pewne wymogi, by wola wyborców nie była zniekształcona uwarunkowaniami społeczno-politycznymi i ekonomicznymi ani przez procedury wyborcze¹⁷. Takie funkcjonowanie rywalizacyjnych wyborów może prowadzić do ukształtowania zaufania wyborców do wybieranych, być podstawą do tworzenia funkcjonalnej reprezentacji, spełniającej także funkcję kontrolną nad organami wykonawczymi¹⁸.

Wybory wypełniają w demokracji kilka istotnych funkcji. Najważniejsze z nich to przeniesienie przez społeczeństwo na swoich przedstawicieli prawa decydowania w jego imieniu, wybór i selekcja elit politycznych mających sprawować władzę, kontrola nad władzą wykonawczą oraz możliwość refleksji społeczeństwa nad rzeczywistością społeczności lokalnej poprzez selekcję programów wyborczych.

Na przestrzeni ostatniego stulecia wykształciły się fundamentalne zasady prawa wyborczego, które z reguły mają rangę konstytucyjną: powszechność, równość, bezpośredniość i tajność a także w wyborach do ciał przedstawicielskich metodą proporcjonalną bądź większościową. Zasada powszechności wymaga by zasadniczo wszyscy obywatele, niezależnie od płci, rasy, języka, dochodów lub stanu posiadania, zawodu, stanu lub klasy, wykształcenia, wyznania czy przekonań politycznych, posiadali prawo do głosowania i sami mogli być wybierani. Nie są sprzeczne z tą zasadą pewne niezbędne warunki, jak określony wiek, obywatelstwo, wymóg domicylu, sprawność umysłowa i posiadanie pełnych praw obywatelskich oraz pełna zdolność do czynności prawnych¹⁹.

¹⁴ Dieter Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 24.

¹⁵ Norberto Bobbio, *Liberalizm i demokracja*, Kraków 1998, s. 28-29.

¹⁶ Giovanni Sartori, *Teoria demokracji*. Warszawa 1994, s. 257.

¹⁷ Arkadiusz Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1997, s. 9.

¹⁸ D. Nohlen, *op.cit.*, s. 30.

¹⁹ D. Nohlen, *op.cit.*, s. 37.

Możliwość czynnego udziału w głosowaniu do rad gminy została w Polsce (i innych państwach Unii Europejskiej) rozszerzona w porównaniu czy to do wyborów parlamentarnych, bowiem uprawnieni są nie tylko obywatele polscy, ale także obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi. Warto podkreślić, że ustawodawca posługuje się pojęciem zamieszkania, nie zaś zameldowania. Zgodnie z treścią artykułu 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku²⁰ miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. Stąd o miejscu zamieszkania decyduje nie kryterium administracyjne, jakim jest zameldowanie, ale obiektywny fakt przebywania w danej miejscowości z zamiarem stałego pobytu. Natomiast prawo wyborcze do rady powiatu i sejmiku województwa przysługuje obywatelom polskim, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 lat, stale zamieszkują na obszarze, odpowiednio, tego powiatu i województwa. W bezpośrednich wyborach wójta w danej gminie prawo wyboru mają osoby mające prawo wybierania do rady tej gminy.

Zasada równości urasta obecnie do najważniejszej zasady prawa wyborczego i wymaga, by waga głosu każdego uprawnionego do głosowania była równa niezależnie od jego statusu, zgodnie z regułą „*one man one vote*”. Istotny jest podział na okręgi wyborcze, tak by był równy stosunek liczby wybieranych reprezentantów do liczby ludności w każdym okręgu. W okręgach wielomandatowych liczba mieszkańców nie da się z reguły podzielić bez reszty przez liczbę mieszkańców, na których przypada jeden mandat i muszą istnieć okręgi nieznacznie „niedoreprezentowane” i nieznacznie „nadreprezentowane”. Zasada ta obejmuje także jednakowe wymogi, jakim powinni odpowiadać wszyscy kandydaci, dotyczące między innymi zebrania odpowiedniej liczby podpisów wymaganych przy rejestracji kandydata czy zasady prowadzenia kampanii wyborczej oraz zagwarantowania im równego dostępu do mediów, w tym do publicznego radia i telewizji.

Zasada tajności wymaga, by decyzja wyborcy w formie oddania głosu nie była znana innym czyli by zachowana została anonimowość głosowania. Czasami wyborca może być zmuszony prawnie do zachowania tajności głosowania między innymi w przypadku, kiedy wyborca głosuje nie korzystając z kabiny, przewodniczący komisji obwodowej może nie dopuścić do umieszczenia karty do głosowania w urnie wyborczej. Zrezygnowanie z tajności głosowania przez wyborcę może być odebrane jako niedozwolona agitacja wyborcza. Kolejny problem związany z przestrzeganiem tajności procesu wyborczego dotyczy stosowania technik komputerowych do obliczania liczby głosów i ustalania wyników wyborów. Aby umożliwić obywatelom oddanie głosów z domu, bez konieczności udania się do lokalu wyborczego, planuje się wykorzystanie w tym celu sieci połączeń internetowych. Można założyć, że wpłynęłoby to na poziom frekwencji wyborczej, ale mogłoby również doprowadzić do naruszenia zasady tajności głosowania.

²⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku - *Kodeks cywilny* (Dziennik Ustaw 1964 nr 16 poz. 93. Z późniejszymi zmianami).

Praktyka pokazuje, że nawet najlepsze zabezpieczenia w sieciach komputerowych nie gwarantują ich bezpieczeństwa.

W Rzeczypospolitej Polskiej zasady prawa wyborczego określone są w przepisach rangi konstytucyjnej²¹ oraz w ordynacji wyborczej²². W latach 1990-1994 obowiązywała ordynacja wyborcza z dnia 8 marca 1990 roku²³. W związku z reformą samorządową i wprowadzeniem samorządu na szczeblu powiatu i województwa, 16 lipca 1998 roku uchwalono nową ordynację wyborczą²⁴. Określa ona, iż w wyborach do rady w gminie liczącej do 20 tysięcy mieszkańców wybory odbywają się metodą większościową. Artykuł 87 stwierdza, iż „o wyborze na radnego rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów”. Natomiast w gminie liczącej powyżej 20 tysięcy mieszkańców wybory odbywają się metodą proporcjonalną. Artykuł 88 stwierdza, iż „podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów na kandydatów danej listy; mandaty przypadające na daną listę otrzymują zgłoszeni na tej liście kandydaci, którzy uzyskali najwięcej ważnych głosów”.

Konstytucja z 1997 roku określa sposób wyłaniania organów stanowiących, ale nie zawiera żadnych regulacji prawnych dotyczących wyborów do władzy wykonawczej samorządów. Do 2002 r., zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego z 1985 roku²⁵, głównym ciałem decyzyjnym była rada, co podkreślone jest poprzez jej duży wpływ na wybór wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Artykuł 26 i 28 ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 r.²⁶ stwierdzał bowiem że, zarząd gminy „wybiera rada gminy spośród swoich członków, w głosowaniu tajnym”, którego pracami kierował wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Wójt, burmistrz bądź prezydent miasta oraz jego zastępcy mogli być powoływani spoza składu gminy – pozostali członkowie zarządu byli radnymi, pełniąc równocześnie obie funkcje. Odwołanie zarządu lub jego pojedynczych członków następowało bezwzględnie większością głosów ustawowego składu rady, po zapoznaniu się z opinią komisji rewizyjnej, na sesji następującej po sesji, na której wniosek został złożony. Ustawa z 1990 r. dawała bardzo mocną pozycję radom, nie chroniąc wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Umożliwiało to łatwe proceduralnie dokonywanie zmian na tych stanowiskach. Również nie decydował o składzie całości zarządu, jego

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona 2 kwietnia 1997 roku (Dziennik Ustaw 1997 nr 78 poz. 483).

²² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku - Kodeks wyborczy (Dziennik Ustaw 2011 nr 21 poz. 112).

²³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dziennik Ustaw 1990 nr 16 poz. 96).

²⁴ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 roku - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dziennik Ustaw 1998 nr 95 poz. 602).

²⁵ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku (Dziennik Ustaw 1994 nr 124 poz. 607).

²⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dziennik Ustaw 1990 nr 16 poz. 95).

uprawnienie bowiem ograniczało się do zgłoszenia kandydata na swego zastępcę. To rada podejmowała decyzje, a uzyskanie właściwego składu zarządu wymagało więc prowadzenia negocjacji z radą gminy. Kolejne nowelizacje ustawy wprowadzały dalsze ograniczenia kompetencji rad i wzmacnianie pozycji szefa zarządu, między innymi bez jego rekomendacji nie można było już powołać członka zarządu.

W 2002 roku wprowadzono kolejną istotną modyfikację - jednoosobowy organ wykonawczy gminy, pochodzący z wyborów powszechnych, a więc z silną społeczną legitymacją - musi bowiem uzyskać ponad połowę ważnie oddanych głosów - i praktycznie niezależny od rady gminy. Okrojone z kompetencji rady gminy stały się w instytucjami nieco fasadowymi. Reforma samorządowa zakładała współdziałanie tych organów, wzajemne ich zrównoważenie, a nie funkcjonowanie w konflikcie. Doświadczenia jednak wskazuje, że konflikty są częste, zwłaszcza tam, gdzie organ wykonawczy reprezentuje inną opcję polityczną niż większość rady. Wypracowanie modelu kohabitacji nie zawsze jest możliwe ze względu na silne upartyjnienie samorządów. A funkcjonowanie w konflikcie nie sprzyja sprawnemu działaniu samorządu, często może być wręcz dysfunkcjonalne. Przeciwnicy tego sposobu wyłaniania władzy wykonawczej wskazują, że bezpośrednie wybory podtrzymują obecne silne upartyjnienie samorządu: stają się plebiscytem politycznym i testem ugrupowań przed wyborami parlamentarnymi, a nie poszukiwaniem najlepszych zarządzających wspólnotą oraz, iż są to wzorce zapożyczone z byłych krajów komunistycznych.

Wycofanie się z decyzji 2002 roku będzie jednak trudne, gdyż obywatele przyzwyczaili się już do możliwości decydowania wprost o osobie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta i niechętnie dadzą sobie odebrać ten przywilej, zwłaszcza w sytuacji powszechnych narzekania na intelektualną słabość rad. Władza wykonawcza ze społeczną legitymacją może też być skutecznym panaceum na partyjniactwo w radach samorządowych.

Po raz pierwszy upodmiotowione społeczności lokalne uzyskały możliwość głosowania w pełni wolnych i rywalizacyjnych wyborach przedstawicieli do swoich struktur samorządowych 27 maja 1990 roku. Zgodnie z artykułem 12 ordynacji wyborczej w gminach do 40 tysięcy ludności wybory odbywały się w okręgach jednomandatowych czyli według zasady większościowej a w powyżej 40 tysięcy w okręgach wielomandatowych według zasady proporcjonalnej²⁷. Przebiegały w trudnym okresie przemian społeczno-politycznych, czym tłumaczy się niską frekwencję, wynoszącą 42,27%. Ujawniły się już bowiem koszty społeczne „reformy Balcerowicza” a „obóz solidarnościowy” targany „wojną na górze” nie był jeszcze zorganizowany w partie polityczne. Miały one raczej charakter plebiscytarny, podobnie jak wybory parlamentarne z 4 czerwca 1989 roku. Komitety Obywatelskie

²⁷ Ustawa z 8 marca 1990 r. o ordynacji wyborczej do rad gmin (Dziennik Ustaw 1990 nr 16, poz. 96). Zob., Zbigniew Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 83-86. Do 2383 rad gmin kandydowało 147389 osób, spośród których wybrano prawie 52 tysiące radnych.

„Solidarność” zdobyły 53,1% oddanych głosów. Lokalne komitety wyborcze uzyskały 24,7% głosów, a komitety wyborcze partii politycznych w skali kraju uzyskały znikome, najwyżej kilkuprocentowe poparcie, na przykład PSL – 4,3%, Socjaldemokracja RP – 2,7%, KPN – 1%²⁸. Wybory były też kolejnym etapem wymiany lokalnych elit politycznych, prawie 3/4 radnych bowiem po raz pierwszy znalazło się w strukturach władzy lokalnej. Istotnym elementem wyborów, szczególnie w małych gminach, była możliwość głosowania na osobę, zazwyczaj znaną i wywodzącą się ze społeczności lokalnej.

Następne wybory samorządowe z 19 czerwca 1994 r. wzbudziły jeszcze mniejsze zainteresowanie – frekwencja wyniosła zaledwie 33,8% (w okręgach wiejskich 38,5%, w miejskich 29,2%). Był to okres narastania konfliktów w obrębie „oboazu solidarnościowego”, po jego porażce w wyborach parlamentarnych z 1993 r. W tym samym czasie następowało też upartyjnienie samorządów, które stały się jednym z „łupów partyjnych”. Rozrastała się administracja samorządowa, w której znajdowały zatrudnienie – przy szybko rosnącym bezrobociu – osoby z partyjnych i towarzyskich koterii (proceder dotyczył wszystkich opcji politycznych).

Wybory samorządowe w 1998 r. odbywały się już w nowych realiach struktury administracyjnej kraju – po raz pierwszy wybierano radnych do władz gmin, powiatów i województw²⁹. Nowa ordynacja wyborcza wniosła zmiany w wyborach gminnych, przede wszystkim zmniejszyła o połowę, do 20 tysięcy osób, liczbę ludności w gminach, w których odbywały się wybory w okręgach jednomandatowych³⁰. Zwiększono w ten sposób możliwość wpływów partii politycznych na życie społeczności lokalnych. Artykuł 88 ordynacji wyborczej wprowadził w okręgach wyborczych powyżej 20 tysięcy podział mandatów metodą proporcjonalną z koniecznością przekroczenia progu 5% poparcia ważnie oddanych głosów. Natomiast artykuł 123 zmienił zasadę podziału mandatów z metody Sainte-League na metodę d’Hondta, wyraźnie preferującą najsilniejsze komitety wyborcze, co w praktyce było korzystne dla komitetów partyjnych. Od tego czasu ustabilizował się poziom udziału w wyborach samorządowych. Frekwencja wyniosła w 1998 r. 45,45%, w 2002 r. 44,23%, w 2006 r. 45,99%, w 2010 r. 47,32% a w 2014 r. 47,40%.

W małych gminach stale rosło zainteresowanie rywalizacją o status radnego. W 1990 r. na jeden mandat przypadało 2,78 kandydatów, w 1994 r. – 3,19, w 1998 r. – 3,55 a w 2002 r. już 4,60. Następne wybory w 2006 r. przyniosły spadek liczby kandydatów na radnych do 3,44 na jeden mandat, by cztery lata później wzrosnąć do

²⁸ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 czerwca 1994 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin oraz do Rady m. st. Warszawy, przeprowadzonych w dniu 19 czerwca 1994 r. (Monitor Polski 1994 nr 35 poz. 304).

²⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dziennik Ustaw 1998 nr 91, poz. 576); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dziennik Ustaw 1998 nr 91, poz. 578); Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójpodziału terytorialnego państwa (Dziennik Ustaw 1998 nr 96, poz. 603).

³⁰ Ustawa z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich (Dziennik Ustaw nr 95 poz. 602).

4,05³¹. Charakterystyczne jest również niewielkie znaczenie partii politycznych w tych środowiskach³². Natomiast partie polityczne umacniały wpływy wraz ze wzrostem wielkości środowiska. Bardzo wyraźna ich dominacja miała miejsce na szczeblu powiatu i województwa. Mandaty do sejmików wojewódzkich z list partyjnych uzyskało 99,6% radnych, a do rad powiatowych 80,3%. Tendencja spadkowa nastąpiła w następnych wyborach, w których listy partyjne promowały odpowiednio 96,9% i 54,8%. Na podobnych poziomie utrzymała się tendencja w 2014 r. – cztery największe partie uzyskały 96,4% mandatów do sejmików wojewódzkich, 63,06% do rad powiatów i 66,08% do rad gminnych³³.

Istotną kwestią jest określanie okręgów wyborczych. W gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest sołectwo, ale dopuszczalne jest łączenie bądź dzielenie sołectw. W miastach przy tworzeniu okręgów wyborczych uwzględnia się jednostki pomocnicze – dzielnice, osiedla. Aby zabezpieczyć się przed manipulacją granicami okręgów wyborczych wprowadzono zasadę, że podział gminy na okręgi wyborcze jest stały, a mogą być zmienione najpóźniej na trzy miesiące przed upływem kadencji, jeżeli konieczność taka wynika ze zmiany w podziale terytorialnym lub zmiany liczby mieszkańców gminy³⁴. Gmina z kolei jest okręgiem wyborczym w wyborach do rady powiatu, a powiat lub jego część w wyborach do sejmiku wojewódzkiego. Liczby radnych w poszczególnych radach uregulowane są ustawowo.

Analiza kształtowania się samorządności lokalnej na przestrzeni całego okresu po II wojnie światowej wskazuje na szereg uwarunkowań mających istotny wpływ na jej obecny stan. Niewątpliwe trudności integracyjne pierwszego okresu, a następnie narzucone przez monosystem ograniczenia swobodnej artykulacji interesów przez poszczególne grupy społeczne wywarły znaczący, jeżeli nie decydujący wpływ na postawy konformistyczne większości mieszkańców. Prowadzona przez władze polityka paternalistyczna była czynnikiem dopełniającym bierne zachowania. Ponadto kreatywności społecznej nie sprzyjała obawa przez konsekwencjami w przypadku negatywnych ocen ze strony władz, które ważyło mogły wpływać na życie osobiste i najbliższej rodziny³⁵. Natomiast wewnętrzna potrzeba wolności, która ujawnia się – tak w okresie „Solidarności”, jak i po roku 1989 – związana jest raczej z zaspakajaniem własnych indywidualnych potrzeb egzystencjonalnych i zazwyczaj nie mają charakteru prospołecznego. Wynika to również z charakteru polskiego społeczeństwa określanego jako familistyczne, o niskim stopniu zaufania

³¹ Pkw.gov.pl/wybory-samorządowe.

³² Jerzy Bartkowski, *Samorząd terytorialny*, w: Jerzy J. Wiatr, Jacek Raciborski, Jerzy Bartkowski, Barbara Frączak-Rudnicka, Jarosław Kiliński, *Demokracja polska 1989-2003*, Warszawa 2003, s. 165.

³³ https://pl.wikipedia.org/wiki/Wybory_samorz%C4%85dowe_w_Polsce_w_2014_roku

³⁴ Marek Chmaj, Wiesław Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2005, s. 185 - 186.

³⁵ Ryszard Zaradny, *Władza i społeczność Zielonej Góry w latach 1945-1975*, Zielona Góra 2009.

społecznego (tylko 10,5% deklaruje zaufanie do innych ludzi³⁶). Przy takim założeniu silna pozycja rodziny i silne więzi rodzinne muszą wpływać na szersze więzi społeczne, spowalniając tempo rozwoju instytucjonalnych form społeczeństwa obywatelskiego. Sytuację potęguje fakt chłopskiego rodowodu większości rodzin, przenosząc tym samym cechy tradycyjnej rodziny chłopskiej, jak samowystarczalność, nieufność wobec innych, nadrzędność interesu własnego nad dobrem ogółu.

Wyraża się w tym również oczekiwanie, że to „władza” będzie realizatorem lokalnych programów rozwojowych i będzie samodzielnie podejmować decyzje w tym zakresie. Jak wskazują dane dotyczące frekwencji wyborczej nawet udział w procesie legitymizacji tych władz jest ograniczony. Postawy społeczne wskazują, że ich poziom jest wystarczający co najwyżej dla realizacji zasad demokracji przedstawicielskiej, ale nie demokracji partycypacyjnej. To określa także stan zaawansowania kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego. Nie wystarczy tworzenie podstaw formalnoprawnych do swobodnego kreowania swojego środowiska lokalnego – aczkolwiek jest konieczne. Niezbędne są przemiany świadomościowe, a te kształtują się w długotrwałym procesie. Czynnikiem wspierającym może być powstanie systemu bezpośrednio angażującego obywateli do rozwiązywania ich lokalnych spraw bez pośrednika jakimi są partie polityczne. Zwiększa to szanse, że mieszkańcy poczują swój wpływ na podejmowane decyzje, a w konsekwencji odpowiedzialność za lokalne środowisko. Byłby to znaczący krok ku obywatelskości i społeczeństwu obywatelskiemu. Nie sprzyjają temu procesowi zmiany w ordynacji wyborczej do samorządów terytorialnych, które sprzyjają partiom politycznym, szczególnie relewantnym, kosztem komitetów obywatelskich. Partie o dużym potencjale organizacyjnym często zawłaszczają i monopolizują samorządy lokalne, zdobywając kontrolę nad całym systemem politycznym państwa. Obecna możliwość grupowania list wyborczych powoduje, iż dominującą pozycję zyskują partie o rozbudowanych strukturach organizacyjnych. Czynią to nie tylko kosztem małych partii ale także ugrupowań obywatelskich.

Zapowiadane przez obóz obecnej władzy politycznej w państwie kolejne zmiany w ordynacji wyborczej do samorządów terytorialnych może sytuację jeszcze bardziej pogorszyć. Nieskrywanym bowiem celem tych zmian ma być ułatwienie przejęcia kontroli nad samorządami. Jest to więc działanie o charakterze sensu stricto politycznym, nie mające wiele wspólnego z dbałością o interesy społeczności lokalnej. Ewidentnie wskazują na to działania zmierzające do ograniczania konstytucyjnych zasad demokracji liberalnej i do monopolistycznej kontroli partii władzy nad kolejną – po sądownictwie, edukacji, mediach publicznych, ograniczeniami organizacji pozarządowych – dziedziną życia społecznego. Oprócz negatywnych skutków społecznych związanych z destrukcją więzi społecznych,

³⁶ Janusz Czapiński, Tomasz Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2005. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa 2006, s. 259; Lidia Ostalowska, *Sąsiad czyha za firanką* (wywiad z prof. Januszem Czapińskim), „Gazeta Wyborcza” nr 106 z 8 maja 2006 r.

ograniczania zaufania społecznego i mnożenia podziałów w społeczeństwie na tle politycznym ponownie wzmacniać się będą postawy konformistyczne i nakierowywanie działalności na interes partykularny.

*Елизаров Сергей Александрович, д-р исторических наук, профессор,
Гомельский государственный технический ун-т им. П.О. Сухого*
**«ДВУЛИКИЙ ЯНУС»: ПОПЫТКА СОВЕТСКОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ
ВЛАСТИ В БССР 1920-х гг.**

В СССР первая попытка реализации советского варианта регионализации с научных позиций была предпринята в 1920-е гг. В ее основе лежала теория советского экономического районирования, предполагавшая установить наиболее рациональные формы сочетания единого руководства хозяйством и широкого развития инициативы на местах. Одновременно экономическое районирование предусматривало полную реорганизацию административно-территориального деления Советского государства с созданием новой системы органов местной власти и управления на основе достижения единства экономического и административного районирования [1].

Важнейшей задачей реформы, разрабатывавшейся Госпланом РСФСР, было освобождение центральных государственных органов от мелких вопросов и предоставление простора для развития самостоятельности регионов при сохранении единства хозяйственной политики за центром. Предполагалось создать административно-хозяйственный механизм, подобный «двуликому Янусу, одно лицо которого обращено к федерации (ведение общегосударственного хозяйства), другое же непосредственно к местам (развитие местной самодеятельности и соответственно подъем хозяйственной мощи данного района)» [2, с.121].

В БССР административно-территориальная реформа началась в 1924 г. с введения нового административно-территориального деления республики: вместо системы «уезд – волость – сельсовет» вводилась система «округ – район – сельсовет». А это, естественно, требовало реорганизовать и систему местных органов власти и управления, реализовав при этом на практике новые подходы к разграничению властных полномочий между республиканским центром и региональными (окружными, районными, городскими и сельскими) властными структурами.

Положения об окружных и районных съездах Советов и их исполкомах, а также нового положения о сельсоветах окончательно были утверждены 17 июля 1924 г. II-й сессией ЦИК БССР. Задачи местных Советов, постулируемые прежними нормативными правовыми актами, в большинстве своем носили чисто декларативный характер: местная власть не имела реальных экономических, финансовых и административных возможностей для решения проблем «культурного и хозяйственного развития» и «всех вопросов местного значения». Реально главной и единственной их задачей являлось исполнение

всех распоряжений вышестоящих органов власти, прежде всего в решении продовольственной проблемы.

В условиях пика новой экономической политики положения 1924 г. ориентировали местные Советы главным образом уже на выполнение задач хозяйственного развития регионов. Прежде всего расширились права окружных органов власти. На окружные исполкомы (окрисполкомы) возлагалось руководство государственными промышленными и торговыми предприятиями окружного значения, участие в регулировании государственной, кооперативной и частной торговли и промышленности, разрешение вопросов о сдаче в аренду промышленных предприятий окружного значения. В области сельского хозяйства окисполком отвечал за организацию агропомощи населению, создание мастерских, а также прокатных, зерноочистительных и случных пунктов, проведение землеустройства, содействовал организации и развитию сельхозкооперации, руководил охраной и использованием лесов [3].

А вот хозяйственные функции райисполкомов были по-прежнему незначительными. В сельском хозяйстве их компетенция определялась кругом традиционных вопросов: руководство работой участкового агрономического персонала и землеустроительными делами, борьба с вредителями сельхозкультур, учет продовольственных и семенных запасов в районе, организация хлебозапасных магазинов, наблюдение за правильным ведением государственного и местного лесного хозяйства, эксплуатацией госземимущества и т.п. В сфере промышленности райисполком руководил находившимися в его ведении промышленными предприятиями и наблюдал за неподведомственными [4]. Еще менее значительными выглядели хозяйственные функции сельсоветов, которые ограничивались прежними «содействием» и «наблюдением» за хозяйственными процессами [5].

Для реализации своих экономических функций местным органам власти требовалось предоставить и соответствующие финансовые и материальные ресурсы. Новыми положениями окружному съезду Советов давалось право распределять в соответствии с законом местные доходные источники между окружным, городским и районными бюджетами, утверждать проекты окрисполкома о распределении между этими бюджетами доходов и расходов, рассматривать и утверждать окружной бюджет и принятый горсоветом бюджет окружного города, отчеты по выполнению этих бюджетов. Окрисполкомы получили право составления местных (окружных и окружного города) бюджетов, исполнения окружного бюджета, утверждения местных районных и городских бюджетов и подготовку отчетов по выполнению местных бюджетов.

Далее шло по нисходящей: райисполкомы лишь составляли смету доходов и расходов, исполняли районный бюджет, а сельские Советы своих бюджетов не имели и целиком их материально-финансовое положение зависело от решений вышестоящих органов власти и управления.

Однако сама система местных бюджетов изначально ориентировалась на централизацию и противоречила заявленным административно-хозяйственной

реформой задачам. Местные бюджеты рассматривались не как основа построения всей финансовой системы советского государства, а только как «необходимое дополнение к общегосударственному бюджету» (Постановление IX Всероссийского съезда Советов от 24 февраля 1922 г. «О финансах и бюджете») [6, с. 67]. Такой принцип абсолютного доминирования общегосударственных интересов над местными стал основой советской финансовой политики. При этом новая система отношений между государственным и местными бюджетами рассматривалась как шаг вперед в сравнении с прежней, дореволюционной, с характерным для нее существованием независимых от государственного земских бюджетов. Подобного рода самостоятельность земских бюджетов советская власть трактовала однозначно лишь как проявление «антинародной политики царизма», «антагонизма и противопоставления интересов царизма и населения».

Местные бюджеты должны были разгрузить государственный бюджет от ряда расходов, переданных на места, активизировать местную властную вертикаль в деле извлечения не только местных, но и общегосударственных налогов и доходов, использовать ряд доходных источников, которые в общегосударственном масштабе не всегда могли быть легко и эффективно выявлены, приучить местные власти «жить по средствам», выделяя деньги прежде всего на первоочередные потребности, а также стать своеобразными хозяйственными планами, определявшими на конкретный период деятельность местных органов, организаций и учреждений, исходя из наличных финансовых ресурсов.

Главную роль в формировании местных бюджетов прочно занимают регулирующие источники – государственные налоги и доходы, поступающие в союзный и республиканский бюджеты, часть из которых возвращалась в местные бюджеты в размерах, определявшихся ежегодными решениями вышестоящих органов власти. Слабость местного хозяйства и включение наиболее выгодных доходных статей в состав государственных доходов и налогов ставили местные власти в прямую зависимость от союзных и республиканских структур, которые на деле определяли реальные размеры доходов местных бюджетов и практически возможности местных Советов решать проблемы своего региона.

Практическое расширение функций местных Советов произошло в административной сфере. В сферу компетенции окрисполкомов, помимо текущей административной работы, вошли: проведение в жизнь декретов, постановлений и распоряжений центральных органов власти; руководство, направление и объединение деятельности всех находившихся в пределах округа советских учреждений; отмена и изменение постановлений и распоряжений подведомственных им учреждений; охрана революционного порядка; ревизия и контроль над деятельностью неподведомственных государственных

учреждений и предприятий; издание обязательных постановлений и наложение административных взысканий и т. п.

В отношениях с наркоматами окрисполком получил некоторые преимущества: мог под свою коллективную судебную ответственность приостанавливать проведение постановлений наркоматов, если они «явно не соответствовали постановлению правительства». А вот наркоматы официально не имели право ни отменять, ни приостанавливать решения окрисполкома – в случае несогласия они могли лишь обжаловать эти решения в ЦИК республики.

Аналогичными правами (за исключением отношений с наркоматами) на уровне района обладали райисполкомы. Административные функции сельсоветов оставались прежними, но более конкретизировались: «охрана революционного порядка» (борьба с «тайным винокурением и конокрадством»), учет населения, выдача удостоверений, принятие мер по «привлечению к ответственности граждан за нарушение распоряжений советской власти».

Вторым шагом в реализации концепции «двуликого Януса» стало расширение прав и обязанностей райисполкомов и сельсоветов, закрепленных новыми положениями о сельских и местечковых Советах, районных съездах Советов и райисполкомах 1925 г.

Как и окрисполком, райисполком получил право от своего имени издавать обязательные постановления по вопросам охраны общественного порядка, благоустройства, здравоохранения и борьбы с незаконным винокурением, стихийными бедствиями и потравами. За нарушение своих (а не только окрисполкомовских, как ранее) обязательных постановлений райисполком мог налагать административные взыскания в виде штрафов или принудительные работы [7, с. 66].

Кроме того, райисполкому предоставлялось право приостанавливать под свою ответственность действия и распоряжения окружных отделов и учреждений, противоречивших местным условиям или законам с одновременным сообщением об этом данному отделу или учреждению, президиуму окрисполкома; регулировать (а не просто наблюдать) деятельность представителей окружных отделов на территории района.

Сельские и местечковые Советы получали право обсуждать и разрешать все вопросы, касавшиеся устройства местной жизни. Сельсоветы в случае отрицательного отношения к решениям вышестоящих органов советской власти (признание их «нецелесообразными» и «незаконными») получили право (не приостанавливая исполнение) возбуждать через райисполком перед окружным исполкомом вопрос об их отмене или изменении. [7, с. 54].

Росту авторитета низовых Советов должно было способствовать закрепленное в положении правило, согласно которому все вышестоящие органы обязывались рассматривать заявления граждан деревни и местечка (за исключением жалоб на сами сельские и местечковые Советы) только при наличии заключения соответствующего Совета.

Важнейшим новшеством явилось предоставление сельским и местечковым Советам право иметь собственный бюджет, что создавало перспективу роста их реальных возможностей исполнять свои социально-экономические функции.

Таким образом, в целом в 1924–1925 гг. концепция «двуликого Януса» стала приобретать свое практическое воплощение. С 1924 г. заметно стремление партийно-советского руководства республики активизировать местные органы власти и управления. Прослеживается желание перераспределения конкретных исполнительских («оперативных») функций на местный уровень. Хотя главной задачей местных государственных структур по-прежнему оставалась реализация в своих регионах приоритетных направлений государственной политики (прежде всего развития кооперации на селе), решений союзного и республиканского центров, сфера их полномочий в экономической и административной областях значительно расширялась. Существовала уверенность, что с укреплением экономической мощи государства будет расширяться и наполняться местная материально-финансовая база. Территориальные органы советской власти должны были четко и ясно представлять свои задачи на будущее и одновременно учиться их решать уже сейчас, при наличных средствах и ресурсах.

Вместе с тем реально эти расширенные функции ограничивались системой формирования и расходования местных бюджетов, создававшей материальную основу иерархичности построения вертикали власти и жестче, чем законодательные акты, определявшей степень и границы самостоятельности местных Советов в решении проблем своих территорий. Она противоречила решению одной из основных задач административно-хозяйственной реформы 1924–1927 гг. – осуществить децентрализацию управления экономикой путем расширения самостоятельности местных органов власти и укрепления. Такое противоречие было проявлением характерного в целом для 1920-х гг. несоответствия между авторитарной политической системой (для которой более всего подходила экономическая централизация) и рыночными элементами нэпа и свободой субъектов хозяйствования.

Список использованных источников

1. Елизаров С. А. Административно-хозяйственные реорганизации в БССР: советский вариант регионализации в действии /С.А. Елизаров / Регіональна політика: історичні витоки, законодавче регулювання, практична реалізація. Зб. наук. праць. – Київ: Економічна думка, 2016. – В 2-х. – Ч. 1. – С. 124–129.

2. Вопросы экономического районирования. Сборник материалов и статей (1917–1929 гг.) / ред.: Г.М. Кржижановский. – Москва : Госполитиздат, 1957. – 343 с.

3. СУ БССР. – 1924. – № 13. – Ст. 114.

4. СУ БССР. – 1924. – № 13. – Ст. 115.

5. СУ БССР. – 1924. – № 13. – Ст. 116.

6. Бюджетное законодательство Союза ССР за 20 лет: сб. важнейших законодат. материалов за 1917–1937 гг. / под рук. В.П. Дьяченко, Н.Н. Ровинского. – Москва : Госфиниздат, 1938. – 411 с.

7. Белорусская Советская Социалистическая Республика / предисловие И.А. Адамовича. – Минск : Изд-во СНК БССР, 1927. – XII, 528 с.

*Алексєенко Ірина Вікторівна, доктор політичних наук, професор,
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,
Курас Артем Іванович, кандидат політичних наук,
Національний університет харчових технологій*

ТРАДИЦІЙНЕ РОЗУМІННЯ ДЕРЖАВНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ КРИЗЬ РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІР КОНЦЕПЦІЇ «ЛЮДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ»

Взаємозв'язок між безпекою та людським розвитком, в сучасних умовах, відіграє все більшу роль, адже безпека означає свободу від бідності, голоду, втрат, маргіналізації, тощо. Ці аргументи відповідають концепції людської безпеки, розробленої ООН. Однак сам термін «людська безпека» на початку 2000-х років рідко вживався в європейських дискусіях. Лише у вересні 2004 р. група експертів під керівництвом М. Калдор представила Верховному комісару ЄС зі спільної зовнішньої та безпекової політики Х. Солана доповідь «Доктрина людської безпеки для Європи». Доклад запропонував концепт «людської безпеки», як стратегічний нарратив, безпекову стратегію для Європи. За його визначенням, людська безпека – це «свобода індивідуумів від основних небезпек, пов'язаних з тяжкими порушеннями прав людини» [8].

У доповіді зазначалося, що основними постулатами безпекової доктрини ЄС повинні виступати наступні елементи: верховенство прав людини, сильна політична влада, мультилатералізм, залучення громадськості, регіональний фокус операцій, реалізація правових інструментів та належне використання сили; створення сил реагування з людської безпеки (Human Security Response Force) та розробка нової законодавчої основи для інтервенцій та операцій.

Пізніше, ця стратегія була доповнена Мадридським звітом, в якому експерти аргументували необхідність «європейського шляху безпеки», що базувався б на принципах людської безпеки. «Людська безпека – зазначалось у звіті, – повинна надати нові операційні рамки для зовнішньої політики Європейського Союзу».

У європейському дискурсі людська безпека часто є синонімом «обов'язку захищати», що зміщує фокус уваги з людської безпеки всередині Союзу (як внутрішнього елементу) на її гарантування ззовні (як частина СЗБП/ЄСПБО). Обидві концепції, згідно з резолюцією Європейського Парламенту, мають «практичні наслідки та значну політичну мотивацію для стратегічного напрямку європейської безпекової політики...» [11].

Водночас зазначається відсутність «автоматичного обов'язку та засобів у розпорядженні ЄС щодо розміщення місії ЄБОП, цивільних чи воєнних, у всіх кризових ситуаціях». Іншими словами, йдеться про констатування обмеженості ресурсів ЄС та розуміння людської безпеки, як діяльності ЄС поза своїми межами, а не на континенті. Тобто для ЄС людська безпека є зручним дискурсивним інструментом, завдяки якому ЄС приписує собі роль в управлінні глобальною безпекою. Водночас використання цього дискурсу Європейським Союзом може ознаменувати собою появу більш ефективного концепту людської безпеки «другого покоління», здатного подолати концептуальну та практичну аморфність першого визначення людської безпеки [7].

Барселонський звіт «Доктрина людської безпеки для Європи» містить три основних причини, чому Євросоюз повинен користуватися концепцією людської безпеки:

- 1) моральність (як моральна необхідність захищати людське життя);
- 2) правові підстави (як легальний обов'язок захищати права людини);
- 3) «освічений егоїзм» – визнання неспроможності гарантувати європейську безпеку, якщо сусідні країни перебуватимуть під загрозами. У ньому автори звіту вбачають деяку форму реалізму, а не тільки ідеалізму. Ці аргументи підкреслюють важливість концепції людської безпеки для сучасного світу та необхідність її реалізації на інституційному рівні. Більше того, людська безпека дає можливість стерти межі між внутрішніми та зовнішніми вимірами безпекової політики Європейського Союзу [10].

Дослідницька група спроможностей європейської безпеки (Study Group on Europe's Security Capabilities) у 2004 році представила Доктрину людської безпеки для Європи (A Human Security Doctrine for Europe). У ній пропонувалося, щоб людська безпека була консолідована як нарративна стратегія зовнішньої політики ЄС, що дасть таким чином необхідні спроможності. Таким чином акцент робиться на вакуумі, що існує між реальними потребами у сфері безпеки, та наявними на даний момент спроможностями (які в основному складаються із збройних сил, призначених для боротьби проти зарубіжних армій та охорони державних кордонів). Приймаючи доктрину людської безпеки, ЄС сприятиме створенню більш безпечного світового порядку, у повному розумінні того, що «європейці не можуть бути у безпеці, коли інші у світі живуть у небезпеці», як зазначалося у звіті [1, с. 79].

Для реалізації Європейської стратегії безпеки «Доктрина людської безпеки для Європи» визначає п'ять ключових принципів, яким повинні відповідати всі операції щодо людської безпеки:

- 1) пріоритет людських прав, що повторює пропозицію Міжнародної комісії з інтервенції та державного суверенітету (International Commission on Intervention and State Sovereignty), представлену у звіті «Відповідальність захищати» (The Responsibility to Protect», 2001);

- 2) формування відповідальної політичної влади;
- 3) мультилатералізм, чи надання пріоритету міжнародному правовому порядку;
- 4) висхідний підхід: діяти із врахуванням потреб місцевого населення;
- 5) необхідність врахування регіональних особливостей в ході вирішення проблеми [12].

Незабаром після публікації цього документу Комітет Європейського парламенту з зовнішніх відносин опублікував звіт про Стратегію європейської безпеки (European Security Strategy). Він визнавав важливість цивільно-військової місії, запропонованої Групою з вивчення європейських безпекових спроможностей в рамках ЄПБО та введення цивільної компоненти у сили реагування на людську безпеку (Human Security Response Force), які отримали назву «Добровільні послуги з людської безпеки» (Human Security Volunteer Service)[14].

Варто звернути увагу на те, що ЄС концептуально пов'язує індивідуальну безпеку і розвиток у третіх країнах з європейською безпекою. Оскільки ЄС розглядає порушення прав людини як основну причину збройних конфліктів, міграцій, транснаціональної злочинності та міжнародного тероризму, то індивідуальна безпека в третіх країнах розглядається як передумова для міжнародної та європейської безпеки.

Слід зазначити, що зв'язок між бідністю та безпекою встановлюється двома внутрішньо суб'єктивними процедурами. По-перше, через визнання своєї ролі та дотримання встановлених стандартів, ЄС є визнаним міжнародним актором. Можливість запобігати конфліктам та діяти незалежно у сфері безпеки розглядається як ключова в ході формування ЄС як визнаного міжнародного актора. ЄС має намір підтвердити свою спроможність, представляючи свою політику розвитку як ніщо інше як інструмент запобігання конфліктам і через реалізацію своєї безпекової політики як останнього засобу у кризисному менеджменті [15].

По-друге, феномен бідності та його динамічний потенціал призводять до конфліктів, які розглядаються як зовнішні щодо ЄС. Суть самого Союзу полягає у концепції порядку, включаючи розвинене громадянське суспільство. У стосунках з державами, що не входять до його складу, Союз розглядає ефективно діюче громадянське суспільство як центрального партнера у запобіганні та пом'якшенні конфліктів. Оскільки працююче громадянське суспільство відсутнє в умовах бідності та низького рівня економічного розвитку, не беручи до уваги сам конфлікт, що є додатковим аргументом для втручання ЄС у кризову ситуацію. Більше того, ці випадки розглядаються як такі, що загрожують акторам громадянського суспільства, що активно борються з бідністю та сприяють розвитку. Тому ЄС стає на захист акторів громадянського суспільства не лише для гарантування реалізації своєї політики розвитку, але й як форми запобігання конфлікту. За такого підходу ЄС у своїй політиці безпеки робить акцент не лише на запобіганні конфліктам, але і на

вжитті заходів кризового менеджменту, які, слід визнати, досить рідко застосовуються на практиці [5, р. 50-51].

Тепер варто розглянути як ці дві тенденції – європеїзації та індивідуалізації безпеки – впливають на державу-націю, яка традиційно вважалася єдиним об'єктом безпеки. Безпека країн-членів майже не згадується у загальноєвропейському безпековому дискурсі. Поняття «національна безпека» дуже рідко вживається і на європейському рівні. Однак це не означає, що держави-члени втратили своє значення як об'єкти безпеки. Широке поняття «європейської безпеки» складається не лише з безпеки Євросоюзу, але також і його членів та громадян.

Тенденція до європеїзації та індивідуалізації безпеки змусила держави-нації відмовитися від виключного права на статус об'єкта безпеки. Водночас умови для безпеки держави-нації змінилися: фактично європеїзація безпеки держав-членів створила ситуацію, коли «національна безпека» держав-членів заснована значною мірою на десекюритизаційній якості відносин держав-членів та на спільному представництві багаточисленних безпекових інтересів щодо міжнародного середовища. З огляду на це К. Чуррука Мугуруза говорить про «колективізовану безпеку» [6].

До того ж зростання важливості індивідуального призводить до зміни у розумінні функцій державної безпеки, оскільки, зрештою, це безпека громадян, які належать до ЄС, так само як і до держав-членів, що повинні про них турбуватися. У підсумку, концепція ЄС безпеки сьогодні складається із кількох об'єктів, безпека яких все більше розглядається як невіддільна та взаємопов'язана. Тобто, індивідуальна, національна, європейська, міжнародна та глобальна безпека розглядаються як взаємозалежні [7].

Європеїзація безпеки вилилася у формування спільного бачення безпеки Євросоюзу, в той час безпекові умови держав-членів все більше змінюються в ході інтеграційного процесу. Водночас індивідуалізація безпеки акцентувала увагу на тому, що індивідуальна безпека є основним завданням будь-якої безпекової політики як на національному, так і на європейському рівнях.

Як результат, ЄС сьогодні уособлює унікальну систему колективної безпеки. Фактично, ЄС не можна вважати ні системою колективної безпеки, ні військовим оборонним альянсом у традиційному їх розумінні. Європейська політика уже не зосереджується виключно на питаннях співробітництва між державами у сфері безпеки для ефективнішої реалізації національних безпекових інтересів. Навпаки, на європейському рівні протягом останніх десятиліть Союз сформувався як особливий політичний суб'єкт [13].

Таким чином, розвинулося постмодерне розуміння безпеки, що не виходить виключно з традиційного принципу національного суверенітету і не наголошує виключно на національних інтересах, але акцентує увагу на підтриманні інтеграційних процесів, посиленні здатності ЄС діяти ефективно і просувати спільні цінності на світовій арені. Оскільки не можна виключити збільшення кількості об'єктів, потенційних цілей конфліктів у майбутньому,

тому національна безпека не завжди є синонімом європейської безпеки, в той час як індивідуальна безпека громадян ЄС та «людська безпека» громадян третіх країн не можуть бути зведені до спільного знаменника.

Важливим елементом європейської стратегії безпеки є залежність між безпекою та стабільністю, міжнародним правом та багатостороннім співробітництвом. Оскільки ЄС виступає за створення і посилення міжнародних інститутів, удосконалення міжнародного права, підтримку регіональної інтеграції та посилення ефективної мультилатеральної системи, він намагається експортувати європейську модель миру іншим регіонам та міжнародній спільноті загалом. Іншими словами позитивний досвід Спільноти закликає до активної і провідної ролі у цій сфері.

Слід зазначити, що підхід «кооперативної безпеки» не є чимось новим для сучасності. Політичні концепції, такі як «спільна безпека» відображають ці ідеї протягом конфлікту між Сходом і Заходом і стали більш очевидними в ході активної підтримки процесу Спільної зовнішньої і безпекової політики. Проте протягом 1990-х років ЄС інтенсифікувала свою діяльність на міжнародній арені і продемонструвала зацікавленість у посиленні міжнародного права та міжнародних організацій, таких як ООН.

Підтримка Кіотського протоколу та створення Міжнародного кримінального суду є найбільш яскравими прикладами цієї політики. Вірність міжнародним нормам, регіональній інтеграції та міжнародному співробітництву стала невіддільним елементом у кількох напрямках діяльності Євросоюзу, зокрема співробітництва заради розвитку, екологічній політиці, запобіганні конфліктів, боротьбі з тероризмом, контролем за поширенням зброї масового знищення. Одночасно функціональні аспекти спільного вирішення проблем набули більшої ваги. Відповідно концепції «глобального урядування» та «ефективного мультилатералізму» часто вживаються у зовнішньополітичному дискурсі ЄС.

Для досягнення цілей безпекової політики ЄС володіє низкою інструментів, як політичних, економічних так і військових. В часи біполярного світу Брюссель мав лише політичні та економічні важелі впливу, починаючи з 1990-х років робляться перші кроки до формування військових інструментів.

Політичні та економічні заходи впливають на діяльність політичних акторів у третіх країнах через позитивні та негативні стимули, так само як за допомогою процесу консультацій і переговорів, що характерно для зовнішньополітичної діяльності ЄС. Протягом десятиліть ці інструменти «м'якої» сили були єдиними важелями, що перебували у розпорядженні ЄС, і вони посідають домінуюче становище сьогодні.

Що стосується позитивних стимулів, то політичний діалог використовується ЄС для встановлення формалізованих та постійних дипломатичних відносин з певними країнами чи групами країн. У цих рамках Євросоюз фокусується на цінності власного прикладу та силі переконання, що демонструє партнерам важливість визнання і дотримання європейських

цінностей. Більше того, країнам-членам вдалося узгодити свої позиції з більшістю проблем міжнародних відносин і вони голосують одностайно в міжнародних організаціях у 80% випадків. Крім того дипломатичні місії представників ЄС у різних варіантах (тройка, президентство, представники Єврокомісії, Високий представник зі Спільної зовнішньої і оборонної політики, Спеціальний представник ЄС тощо) стали традиційними засобами зовнішньої політики ЄС та відіграють важливу роль у конкретних кризових ситуаціях.

Протягом останніх двох десятиліть сформувалися такі три тенденції:

- 1) питання безпеки відіграють все більшу роль у зовнішній політиці ЄС;
- 2) політика ЄС в сфері розвитку і економіки стала більш політизованою і секьюритизованою. Тобто політичні і безпекові цілі мають значний вплив на формулювання зовнішньої політики в економіці та розвитку;
- 3) ЄС доповнила свій набір цивільних інструментів механізмами кризового менеджменту в рамках Європейської політики безпеки і оборони.

В економічній сфері основну роль відіграють так звані позитивні економічні санкції: виділення фінансової допомоги, сприяння розвитку, спрощення торгівлі, відкриття доступу на ринок ЄС тощо. Брюссель також може виділяти ресурси для політичних, управлінських та економічних реформ у третіх країнах. Негативні економічні санкції накладалися ЄС на треті країни і на ранніх етапах його існування, однак починаючи з кінця ХХ ст. вони використовуються не лише як інструмент зовнішньої, а й безпекової політики. Тут можна згадати про торговельне ембарго, накладене на Сербію та Чорногорію в ході боснійської війни у 1992 році.

На сьогодні ЄС послідовно поєднує позитивні стимули із загрозами накладення санкцій у випадку продовження чи ескалації збройного протистояння, порушення прав людини, демонтажу демократичних інститутів тощо. Ці заходи прописані у більшості угод про асоційоване членство, укладених з третіми країнами. Найбільш очевидно такий підхід проявився у так званих Копенгагенських критеріях, відповідність яким є необхідною умовою вступу в ЄС.

Не менш важливим інструментом є воєнні засоби. Реалізація ЄСБ в нових геостратегічних умовах не передбачає захист від очевидного ворога, що стоїть на кордоні, як це було в часи «холодної війни». Натомість існує потреба у нейтралізації прихованих і розмитих транснаціональних загроз, організованих у мережі та оснащених особливими видами озброєння та новою тактикою.

За такого підходу ключовим принципом для інтервенцій збоку ЄС є «думати глобально, діяти локально». Це передбачає що організація військової моделі ЄС повинна ґрунтуватися на знаннях, які продукуються синергетичним поєднанням інформації, розвідки, планування, командування та контролю. Це дасть змогу ЄС мати постійне оперативне бачення сильного глобалізованого середовища, в кожному з його аспектів, що створить передумови для раннього виявлення потенційних джерел кризи та розробки міждисциплінарної стратегії, що найбільше відповідає таким підходам до розв'язання криз як виваженість,

раціональність, відстеження, інтеграція військових та цивільних компонентів. Таким чином, модель безпеки дасть ЄС діяти ще до розростання кризи чи ускладнення ситуації і зробить відповідь оперативнішою.

Очевидно, що якщо країни-члени ЄС хочуть запобігти людським та матеріальним втратам, сприяти безпеці та розвитку, то вони повинні вміти справлятися з потенційною чи реальною кризою на перших етапах її виникнення, і до того, як ситуація погіршиться. Таким чином, з точки зору воєнних, ЄСБ вимагає існування спільних і комбінованих сил, можливо обмежених у кількості, але високо кваліфікованих. За будь-яких обставин ці сили повинні відповідати принципам всеохопності і діяти ефективно, бути повністю інтегрованими та синхронізованими у різних сферах.

Отже, на сьогодні концепція людської безпеки ЄС поєднує кілька характерних рис: 1) включає кілька об'єктів, безпека яких розглядається як взаємопов'язана і невіддільна. Таким об'єктом є зокрема сам Союз; 2) зростання кількості цінностей, які підлягають охороні. Ця тенденція одночасно змінила і переосмислила традиційне розуміння державного суверенітету на користь індивідуальних і європейських цінностей; 3) еволюція європейського розуміння безпеки позначена диверсифікацією сприйняття ризиків. Так, страх прямої військової загрози змінив різні прямі і опосередковані політичні, соціально-економічні, екологічні та військові ризики, загрози та виклики; 4) диверсифікація сприйняття ризиків пов'язана з розширенням інструментів політики безпеки завдяки військовим засобам та створення автономних інтервенцій та спроможностей для реагування на кризові ситуації; 5) переосмислення принципів цивільної сили, тобто перегляд їх з точки зору безпеки, прив'язка їх до цілей політики безпеки; 6) ЄС посилив свою готовність до активного застосування широкого набору засобів політики безпеки.

Список використаних джерел

1. Актуальні проблеми державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції: науково-інформаційний збірник / [за ред. В. П. Горбуліна]. – Вип. 15. – К.: ДП «НВЦ «Євроатлантикіформ», 2005. – 248 с. – (Дослідження і розробки у сфері євроатлантичної інтеграції України).

2. Виступ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Ніни Карпачової на представленні у Верховній Раді України Спеціальної доповіді «Стан дотримання Україною міжнародних стандартів у галузі прав і свобод людини» 10 грудня 2008 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001715-08>

3. Демчук П.О. Міжнародні відносини та проблеми євроатлантичної інтеграції / П.О. Демчук. – К.: ППП, 2004. – 264 с.

4. Єзеров А. А. Конституційна безпека як складник національної безпеки України / А. А. Єзеров // Стратегічні пріоритети. – 2013. – №2 (27). – С. 120-127.

5. Національна безпека в контексті євроатлантичної інтеграції України: нормативно-правові аспекти: науково-інформаційний збірник / За ред. В.П.

Горбуліна. – Вип. 7. – К. : ДП «НВЦ «Євроатлантикфіорм», 2005. – 288 с. – (Дослідження і розробки у сфері євроатлантичної інтеграції України).

6. A human security doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities / [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf>.

7. A secure Europe in a better World. European Security strategy European Council. 12 December 2003. – Brussels: European Council, 2003. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.consilium.europa.eu/nedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

8. A sustainable Europe for a better world. A European Union strategy for sustainable development, Commission's proposal to the Gothenburg European Council (COM (2001) 264 final) / European Commission. – 15 May 2001. – Brussels: European Commission, 2001.

9. A world free of nuclear weapons [George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger, Sam Nunn] // Wall Street Journal. – 2007. – January 4.

10. Active engagement, modern defence. Strategic concept for the defence and security of the members of the North Atlantic Treaty Organization adopted by heads of state and government at the NATO Summit in Lisbon 19-20 November 2010 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf.

11. A human security doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities / [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf>.

12. A secure Europe in a better World. European Security strategy European Council. 12 December 2003. – Brussels: European Council, 2003. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.consilium.europa.eu/nedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

13. A sustainable Europe for a better world. A European Union strategy for sustainable development, Commission's proposal to the Gothenburg European Council (COM (2001) 264 final) / European Commission. – 15 May 2001. – Brussels: European Commission, 2001.

14. A world free of nuclear weapons [George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger, Sam Nunn] // Wall Street Journal. – 2007. – January 4.

15. Active engagement, modern defence. Strategic concept for the defence and security of the members of the North Atlantic Treaty Organization adopted by heads of state and government at the NATO Summit in Lisbon 19-20 November 2010 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf.

*Требін Михайло Петрович, доктор філософських наук, професор,
завідувач кафедри соціології та політології*

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В ІСПАНІЇ І КАТАЛОНСЬКА КРИЗА: ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Іспанія – країна яскраво виражених регіональних економічних і соціальних контрастів, «багатих» і «бідних» регіонів, в яких проживає відповідно 2/5 і 3/5 населення. На частку трьох провідних (з 17 регіональних автономних співтовариств) в економічному плані регіонів (Мадрид, Каталонія, Країна Басків) припадає понад 40% ВВП країни, майже 60% витрат на НДДКР і близько 45% експорту [1, с. 82]. За показником ВВП на душу населення, що перевищує середньоєвропейський рівень, ці три регіони (так само як і невелика Наварра) майже вдвічі випереджають найменш розвинені аграрні регіони Естремадуру і Андалусію. Серйозну проблему представляють інші міжрегіональні та внутрішньорегіональні відмінності: за щільністю населення, фінансово-економічними ресурсами, рівнем безробіття, продуктивності праці, якості і рівню життя населення. До соціально-економічних відмінностей додаються численні етнокультурні, лінгвістичні, політико-ідеологічні та інші інституціональні особливості окремих областей і територій країни, обумовлені її багатоманітністю, що створювалася століттями. Якщо ми кажемо про лінгвістичне розмаїття країни, то слід відзначити, що у сучасній Іспанії в п'яти регіональних автономних співтовариствах поряд з іспанською (кастильською, кастельяно) статус офіційної мови мають регіональні мови: в Каталонії офіційною мовою вважається також каталонська; на Балеарських островах – варіанти каталонської мови балеарська і майоркін; у Валенсії – валенсійська мова як різновид каталонської; в Галісії – галісійська; в Країні басків (Еускаді, баскська самоназва регіону) і частини Наварри – еускєра [2, с. 57].

Конституція 1978 р. проголосила Іспанію парламентарної монархією, а главою держави – короля. Головне значення інституту королівської влади в Іспанії полягає в тому, що король символізує собою єдність нації і спадкоємність історичних традицій. не випадково конституційна формулювання говорить: король - «символ єдності і сталості, арбітр і примиритель у постійній діяльності установ» (стаття 56.1 Конституції). Причому, важливо підкреслити, що це саме не данина традиції, а гарантія її збереження. Даний аспект має життєве важливе значення для єдності країни, де в силу історичних причин настільки сильні регіональні відмінності. У цьому сенсі роль короля в Іспанії відрізняється від функцій монарха, скажімо, у Великій Британії, де королівська влада сьогодні – швидше ритуал, частина історичної спадщини («Англійська королева царює, а не править»). Конституційний сенс ролі іспанського короля можна порівняти скоріше зі змістом відомого формулювання американської Конституції – «ми, народ Сполучених Штатів», хоча, по суті справи, монархія в

сьогоднішньому Сполученому Королівстві також символізує суверенітет народу в державі.

Конституція юридично закріпила існування в Іспанії так званої держави автономій, відмовившись від колишньої формули жорстко централізованої унітарної держави і проголосивши принципи єдності і автономії, як такі, що врівноважують один друга. Основний закон надав провінціям, які мають територіальну, історичну, культурну та економічну спільність, право отримати самоврядування. У положеннях Конституції Іспанії містяться цільові установки на забезпечення збалансованого регіонального розвитку, підкреслюється необхідність створення умов, що сприяють більш рівномірному розподілу доходів, досягненню справедливого і адекватного рівня економічної рівноваги між різними частинами країни. Ухвалення Конституції Іспанії стало відправною точкою вибудовування нової системи відносин між центром і регіонами.

В Іспанії немає спеціальних нормативно-правових актів, присвячених підтримці соціально-економічного розвитку окремих регіонів з боку центральної влади. Це пояснюється особливостями децентралізованої держави автономій, з одного боку, а з другого, - специфікою економічного управління в Європейському союзі. Щорічно національний уряд (в першу чергу, Міністерство економіки та конкурентоспроможності Іспанії) в рамках діючої стратегії соціально-економічного розвитку ЄС (в даний час це стратегія «Європа-2020») і на підставі рекомендацій Європейської комісії розробляє Національну програму реформ. У цій загальній програмі завдання регіонального розвитку країни присутні, позначені конкретні програми і заходи центру і регіонів щодо їх вирішення. В сучасній Іспанії склалася «трирівнева модель» регіональної політики, в основі якої лежить механізм ув'язки і координації інтересів влади різних рівнів - наднаціонального, національного і регіонального. Взаємини центру і регіонів носять в Іспанії непростий характер, тип цієї взаємодії можна визначити як «інституційний конфлікт». Двостороння взаємодія центральної влади і керівництва окремої автономії переважає над багатосторонньою взаємодією між центром і регіонами. Почасти це пояснюється також історичними особливостями політичної культури Іспанії, політико-ідеологічним суперництвом, а часом і ворожістю урядової партії і політичного керівництва того чи іншого автономного співтовариства.

В результаті процесу децентралізації держава не тільки втратило ряд інструментів регіональної політики (податкові, в першу чергу), передавши їх на регіональний рівень, а й погоджує ті чи інші заходи з регіональною (і місцевою) владою на принципах доповнюваності і співфінансування. Сьогодні в країні більше 8 тис. муніципалітетів, 38 провінцій загального режиму, 3 провінції форального режиму (баскські провінції Алава, Гіпускоа і Біскайя), 10 островів [3, с. 61]. Автономні співтовариства отримали можливість встановлювати власні податки, що збираються на території конкретного регіону, погоджуючи свої дії з центральною адміністрацією, проводити ревізію сплати податків,

переглядати розмір цесії податків кожні п'ять років. В цілому ж, регіональна політика уряду Іспанії спрямована на те, щоб підтримати фінансово слабозвинені регіони за рахунок коштів, які поступають із регіонів-донорів.

Адже частина каталонців не дуже позитивно сприймають регіональну політику іспанського уряду і підтримують курс на незалежність Каталонії. Свою боротьбу за незалежність Каталонія почала вести ще в VIII ст. – з моменту навали арабських загарбників на Піренейський півострів. Відвойовані у мусульман землі на території сучасної Каталонії франки роздали васалам, які сформували кілька графств, які отримали загальну назву «Іспанська марка». Серед них найбільшу роль відіграло графство Барселона, яка проводила сильну самостійну політику з часів правління першого графа Бера, який об'єднав під своєю рукою графства Барселону, Кунфлен, Жірону і Базаль. У 987 р. вже інший граф Барселони Боррель II відмовлявся клястися у вірності першому монарху з династії Капетингів, а через рік проголосив незалежність свого графства. Саме 988 р. святкується як дата заснування Каталонії.

У 1137 р. граф Рамон Беренгер IV одружується з Петронілою Арагонською, тим самим утворив союз барселонського графства з франкським королівством. Рамон Беренгер IV проголошує себе арагонським королем, так як це престижніше, ніж бути барселонським графом. Незважаючи на це, Каталонія і Арагон зберігали всі свої традиційні права. Крім цього, за царювання Рамона Беренгера IV були завойовані Лерида і Тортоса, тобто завершилося об'єднання всієї території, що охоплює сучасну Каталонію (без Валенсії і Балеарських островів).

Протягом кількох наступних століть Каталонія стає великою морською імперією, володіння якої знаходилися в Західному Середземномор'ї, включаючи захоплену Валенсію, Балеарські острови, Сардинію, а також Сицилію, якій арагонські королі управляли завдяки династичному союзу.

У 1469 р. король Арагона Фердинанд одружується на Ізабеллі Кастильській, таким чином створюється династичний союз Арагона і Кастилії. У 1516 р. обидва королівства були формально об'єднані в єдиному Королівстві Іспанія, проте кожне з них зберігало власні політичні установи, судочинство, закони, а також вело випуск власних грошей.

Відкриття Америки Христофором Колумбом під час експедиції, яка була споряджена на іспанські гроші, призвело до переміщення центру європейської економіки з Середземномор'я в Атлантику. Це відчутно зменшило економічну і політичну важливість Каталонії.

У 1714 р. на престол зійшов іспанський король Філіп V, який різко обмежив барселонські вольності. І в 1871 р. Каталонія в перший раз спробувала відокремитися від Іспанії, проте після переговорів залишається в складі королівства.

У 1930-х роках парламент Каталонії вдруге намагався проголосити незалежність, проте ці спроби були визнані республіканським урядом незаконними, сепаратисти були заарештовані і вважалися зрадниками. Під час

громадянської війни націоналістичний уряд Каталонії був змушений об'єднатися з центральним республіканським урядом, щоб дати відсіч диктатурі Франко, який все-таки здобув перемогу. Згодом він став проводити репресії відносно каталонців, чим допоміг популяризувати рух каталонського сепаратизму.

У 1979 р. Каталонія отримує автономний статус, а каталонська мова отримує офіційне визнання. З цього моменту Каталонія має свій уряд (Женералітат), що входить в Іспанську державну систему конституційної монархії. У 2006 р. повноваження автономії були розширені.

Економічна криза 2008 р. сприяла посиленню сепаратистських настроїв. У 2009 р. уряд Каталонії зробив третю, але неофіційну спробу відділитися від Іспанії, провівши опитування-референдуми про незалежність автономії, на яких більше 90% голосуючих висловилися за незалежність.

Четверта спроба відбулася у вересні 2012 р., коли по всій Каталонії пройшли масові протести за участю понад 1,5 млн. осіб під гаслом «Каталонія – нова держава Європи». Після регіональних виборів 25 листопада 2012. абсолютну більшість в парламенті склали прихильники незалежності. 23 січня 2013 р. парламентом була проголошена Декларація про суверенітет («Каталонія – суверенний політичний і правовий суб'єкт в складі Іспанії») [1], а на 2014 р. був запланований референдум про відокремлення. 9 листопада 2014 р. уряд Каталонії в п'ятий раз спробували здобути незалежність – знову шляхом опитування громадян. Однак від проведення референдуму влади Каталонії в результаті відмовилися.

Рівно через рік парламент Каталонії затвердив резолюцію про створення незалежної республіки. Протягом 18 місяців повинні бути сформовані державні структури і складений текст нової конституції Каталонії. За документ проголосували 72 депутати і 63 з них висловилися проти. У наступному місяці Конституційний суд Іспанії визнав неконституційною резолюцію про незалежність Каталонії.

29 серпня 2017 р. представники двох каталонських партій JxSí («Разом за») і CUP («Разом за народну єдність») представили в парламент Каталонії законопроект, який передбачає законність і черговість дій по виходу Каталонії зі складу Іспанії. 1 жовтня урядом Каталонії проведено референдум про незалежність, за результатами якого близько 90% каталонців проголосували за незалежність і вихід зі складу Іспанії [2]. Незалежність Каталонії від Іспанії була проголошена 27 жовтня. Таким чином вступила в силу декларація про незалежність, що була підписана 10 жовтня на підставі референдуму про незалежність. Однак, в той же день, прем'єр-міністр Іспанії розпустив парламент і відправив главу Каталонії Карлеса Пучдемона у відставку. 29 жовтня в Каталонії пройшов мітинг проти незалежності регіону. За різними підрахунками на вулиці під прапором Іспанії вийшли від 300 тисяч до мільйона чоловік. 30 жовтня парламент Каталонії визнав рішення іспанського уряду про свій розпуск і припинив роботу до проведення дострокових виборів. 31 жовтня

Конституційний суд Іспанії, пославшись на статтю 161.2 іспанської конституції, анулював декларацію про незалежність Каталонії [3]. Каталонська криза підійшла до нової розвилці: нею стануть вибори в парламент Каталонії, які Мадрид призначив на 21 грудня, в яких приймуть участь понад 5,5 млн. каталонців [4].

Як бачимо, сепаратизм не лише українське, а світове явище. Його мінімізації досягається ефективною регіональною політикою. Цілями регіональної політики України повинні стати: забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку на всій території держави, зниження відмінностей і диспропорцій в рівні соціально-економічного розвитку між регіонами, забезпечення безпеки, стабільності і лояльності всіх регіонів по відношенню до центральних органів управління, в тому числі прикордонних, периферійних і економічно слабких. З урахуванням подій на Донбасі й анексії Автономної Республіки Крим це здається неможливим, але це єдиний шлях до повернення єдності України. Тому регіональна політика держави концептуально повинна базуватися на ідеї транскультурації [5]. Транскультурація – своєрідний процес створення нової універсальності – «плюриверсальності», яка передбачає полілог рівноправних локальних культур, кожна з яких усвідомлює свою обмеженість і потребу в Іншому як умову для повноцінного буття та розвитку. Транскультурація не є відмовлянням від власної культурної ідентичності, від нашого культурного «тіла» – вона декларує свободу від напередзаданих культурних ролей та ідентичностей, обґрунтовує можливість для людини знаходити та «привласнювати» інші культурні смисли, від цього збагачуючись та збагачуючи інших. І ця свобода не скасовує символів та звичок, даних нам від народження та набутих у процесі виховання, вона лише сповнює буття новим смислом, відкриває простір для варіювання елементів різних культур у власній картині світу, вживання в бажані культурні контексти.

Список використаних джерел

1. Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН. Отв. ред. А.В. Кузнецов. Москва: ИМЭМО РАН, 2009. 230 с.
2. Прохоренко И.Л. Территориальные сообщества в политическом пространстве современной Испании. Москва: ИМЭМО РАН, 2010. 100 с.
3. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / Под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. Москва: ИМЭМО РАН, 2015. 137 с.
4. Чем чреват выход Каталонии из состава Испании? URL: <http://www.kazpravda.kz/news/mir/chem-chrevat-vihod-katalonii-iz-sostava-ispanii/> (дата звернення 10.11.2017).
5. Más de cinco millones de catalanes podrán votar en las elecciones del 21 de diciembre. URL: https://politica.elpais.com/politica/2017/11/03/actualidad/1509707814_106314.html (дата звернення 10.11.2017).

6. Требін М.П., Чернишова Т.О. Транскультурація як шлях до єдності через розмаїття сучасного суспільства. *Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства: Збірник наукових праць*. Випуск 20/ Міністерство освіти і науки України; Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. Харків: Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна, 2014. С.15-20.

*Вакарчук Катерина Василівна, кандидат політичних наук, доцент,
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова*

ВІДНОСИНИ МІЖ ЦЕНТРОМ ТА АВТОНОМІЯМИ В ІСПАНІЇ : НА ПРИКЛАДІ КАТАЛОНІЇ

Іспанія, країна з давніми традиціями, історією, культурою, та особлива унікальність цієї країни заключається в тому, що в ній сформувались автономні спільноти, аналогів в світі, яких не має. Сьогодні, привертають увагу вчених, наукову та політичну спільноту, внутрішні процеси, які відбуваються всередині країни, а саме, референдум в Каталонії, який призвів, фактично, до втрати автономного статусу та прямого управління з центру.

Робіт, які стосуються розгляду та аналізу даної проблематики достатньо, серед них можна виділити роботи російського іспаніста Хенкіна С.М., Вернікова В.Л., заслуговують увагу праці іспанського вченого М. Бельтрана де Феліпе, П. Валара та ін.

Темою даної статі являється аналіз та розгляд відносин між центром та автономіями в Іспанії: на прикладі Каталонії.

Сама традиція формування регіональних відносин в Іспанії сягає ще середньовіччя, багато факторів сприяли формуванню та виділенню саме автономій, як самостійних територіальних формувань, які всі разом утворили державу Іспанію. Особливе розташування Іберійського півострову, його унікальність та особливість географічних факторів, сприяли тому, що межі територіальних одиниць виникли природнім шляхом, і виділення єдиного центру в тих умовах було неможливим.

Формування відносин між центром та регіонами історично пов'язані з традицією місцевої самостійності. Іспанці здавна віданні своїм місцевим громадам, а потім вже регіону, і країні в цілому. Держава ніколи посправжньому 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.

Автор знаменитої роботи «Історія Іспанії», яка передавалась 21 раз П. Вілар зазначає, що у відносинах між центром та регіонами протистояли дві

тенденції, з одного боку це «аграрний колективізм» та «сучасний індивідуалізм». Також існує ще одна подвійність, яка сформувалась в іспанському суспільстві, це потяг до сепаратизму, а з іншого боку – стремління до універсалізму, дві крайності, які мають місце і в наші часи [1].

Каталонія і Країна Басків – два регіони Іспанії, які мають чітко виражену ідентичність, міцні культурні традиції та самобутню історію. Так, наприклад, в країні Басків, превалюють сепаратистські настрої, і стремління до незалежності, у Каталонії домінують тенденції залишення у складі Іспанії, але з вимогою розширення прав автономії. З кінця XV ст. і до 1714 року Каталонія залишалася територією Арагонського королівства, яка входила до складу Іспанії, користуючись особливими правами в сфері самоврядування, широкими привілеями та громадянськими правами. Таким чином, ми можемо стверджувати, що в Каталонії існували свої традиції самоврядності та самобутності.

Централізація влади країни, що почалася в XVIII ст., супроводжувалася активною інтеграцією Каталонії в політичне та економічне життя Іспанії. Паралельно разом з процесами насильницької асиміляції каталонців сформувалася ідеологія каталонізму, направленою на утвердження каталонської самобутності та унікальності, що призвело до появи особливого каталонського націоналізму. Поява каталонського націоналізму співпала з падінням іспанської монархії та втратою заморських колоніальних володінь. І саме в це час, всередині країни починається пошук загальної національної ідеї, яка б об'єднала всі регіони.

В 1914 році було створено автономний адміністративний орган – Манкомунітат, який об'єднав чотири каталонські провінції (Барселону, Таррагону, Лериду, Жерону) в єдину адміністративну одиницю. В період Другої Республіки з 1931-1939 роки була спроба проголосити Каталонську республіку у складі Іберійської Федерації, тоді центральний уряд у 1932 році прийняв закон про автономний статус Каталонії, був обраний каталонський парламент і сформовано місцевий уряд. Однак, з приходом до влади у 1939 році франкістів, всі права автономії були скасовані до 1978 року [4].

Ми, можемо стверджувати, що фактично сучасне оформлення відносин між центром та регіонами почалося з прийняття нової Конституції 1978 року, згідно якої Іспанія поділяється на 17 автономних територій, що відрізняються за багатьма критеріями, включаючи історію, культуру, мову та економічне положення. 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 центральними, регіональними і місцевими рівнями. Фіксація традиційного права привела до того, що система місцевого самоврядування сформувалася на основі традицій та звичаїв, але модель 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.

Зміна політичного курсу країни після 1978 року привела до вступу Іспанії до Європейського Союзу в 1986 році, та початку нового етапу відносин між регіонами та центром всередині країни, були відновлені деякі органи та права Каталонії. У 1983 році був прийнятий закон про гармонізацію автономного процесу, згідно якого держава може вміщуватися в коло повноважень автономних спільнот, якщо того потребують загальні інтереси, але він був визнаний як суперечливий.

Сьогодні Каталонія – найбільша мовна група в Європі, близько 7,5 млн. населення, що не має своєї держави. Також, слід зазначити, що на каталанському розмовляють в Валенсії, Балеарських островах та Андоррі.

У 1980-90 ті роки був запущений процес, формування в автономних спільнотах так званих статутів, законодавчих органів, та органів місцевого самоуправління. В 2005-2006 роки в Каталонії розгорнулися дискусії, щодо формування нового автономного статуту Каталонії, деякі положення порушували Конституцію Іспанії, як наприклад, визначення Каталонії нацією, яка не наділена суверенними правами, але такою, що залишається в складі Іспанії.

В 2010 році пройшли масові протести в Барселоні, був Конституційний суд, який визнав деякі положення статуту та задовольнив бажання каталонців стати нацією. Ряд експертів вважають, що саме визнання каталонців нацією призвело, до виникнення сепаратистських настроїв. Отже, можна стверджувати, що загострення відносин між Мадридом та Барселоною починається саме з цього моменту, тому крім географічної, історичної, культурної та правової складової, слід виділити політичну та економічну, які виявились тією рушійною силою, що привела до проведення референдуму за незалежність Каталонії 1 жовтня 2017 року.

У січні 2013 р. парламент Каталонії прийняв Декларацію про суверенітет та призначив на 9 листопада 2014 р. референдум про незалежність. Однак 26 березня 2014 р. Конституційний суд Іспанії визнав його нелегітимним, а 9 квітня парламент Іспанії проголосував проти його проведення. Всі ці протиріччя, між центром та регіоном, обумовили та стали причиною, приходу до влади в 2015 році в Каталонії парламенту, який офіційно заявив про свою боротьбу за незалежність регіону та Плану про здобуття Незалежності Каталонії в 2017 році [3].

Перед тим як проаналізувати процеси, що відбулися нещадовно в Іспанії, потрібно ще й дати оцінку економічної складової. Адже, як відомо, подібні суперечки та конфлікти, викликаються фінансовими розбіжностями, у питанні формування міжбюджетних відносин між центром та регіоном. Каталонія являється одним із найбагатших регіонів в Іспанії, що складає близько 19 % ВВП Іспанії. Згідно Конституції Іспанії, тільки Країна Басків та Наварра мають право самостійного стягувати податки в своєму регіоні і перераховувати

частину суми в загальну державну скарбницю. Каталонія ж увійшла в групу регіонів із загальним режимом оподаткування, які стягує іспанська держава, і потім перечислює встановлену частину назад в Каталонію.

Після економічної кризи 2008-2009 років, яка істотно вдарила по економічній та фінансовій системі Іспанії, центральний уряд для покращення ситуації, ввів такі зміни, згідно яких, 50 % доходів від загальних податків з Каталонії забирає в центральний бюджет, а місцеві податки повністю залишалися на місцях. Ця ситуація не влаштовувала Каталонію, керівництво автономії вимагало прийняття «економічного консенсусу», що діяв на території Наварри та Країни Басків.

За останні 40 років в Каталонії були настільки широкі права автономії, що в світі важко знайти аналоги, і не дивлячись на такі права, намагання стати незалежними стало домінуючим в Каталонії. Відносини між Барселонаю та Мадридом стали напруженими за останні два роки настільки, що центральний уряд прийняв доленосне рішення для країни і регіону, позбавив її статусу автономії та запровадив пряме управління в жовтні 2017 року

Після проведення референдуму 1 жовтня 2017 року, події розвивалися стрімко і непередбачувано. Прогнозувалися різні сценарії, як для регіону, так і для країни в цілому. Однак, склалася ситуація, яка тільки в майбутньому ще може мати вибухові наслідки, або ж перебувати в стадії латентного конфлікту десятиліттями між Каталонією та Мадридом, і спровокувати сепаратистські настрої в інших регіонах країни.

Можна виділити два напрямки, конфлікту, перший – здобуття Каталонією незалежності. В такому випадку, звертають аналітики та експерти увагу, то це то, що Каталонія опинилася б за межами Європейського Союзу, торговельні бар'єри, які виникли б, спричинили труднощі для каталонської економіки та росту безробіття. Для повторного вступу в ЄС, потрібно довгий шлях, різний опір міг би бути зі сторони Іспанії. Другий напрямок – невизнання результатів референдуму, втрата статусу автономії, ведення прямого управління з центру.

Що стосується міжнародного аспекту проблеми, то необхідно зауважити, що зовнішнього фактору впливу на референдум в Каталонії не було. Глава Єврокомісії Жан-Клод Юнкер заявив, стосовно Каталонії, що ЄС поважає рішення іспанського конституційного суду і парламенту. Президент Франції Е. Макрон назвав каталонське питання внутрішньою справою Іспанії, канцлер Німеччини заявила про необхідність дотримання Конституції і законів Іспанії в цьому питанні. Президент США Дональд Трамп на зустрічі з прем'єром Іспанії Маріано Рахоем 26 вересня заявив, що Іспанія - велика країна і повинна залишатися єдиною. Така, одноголосна підтримка з боку провідних держав світу звичайно додала тільки престижу Іспанії, адже вони виступили за її територіальну цілісність.

Країни, які підтримали Каталонію це Шотландія, та уряд італійської Сардинії та сирійські курди. Не має сумнівів, що найбільш схожою ситуація в

Каталонії з Шотландією. Різниця в тому, що центральний уряд Шотландії дозволив проведення референдуму, а Мадрид це не дозволяв робити.

Таким чином, у XXI ст. взаємовідносини центру та Каталонії стали драматичними, сторони перейшли від обговорення реформи автономного статусу до крайнього напруженого сценарію, щодо відділення Каталонії від Іспанії. Наслідки вже ми бачимо сьогодні, лідери у вигнанні, арешти, судові розслідування, ті правові та політичні надбання, якими могла пишатися Каталонія вона втратила.

Список використаних джерел

1. Валара П. История Испании. – М.: Астрель, 2006. – 222с.
2. Верников В. Каталония в поисках независимости после несостоявшегося референдума – досрочные парламентские выборы // https://elibrary.ru/download/elibrary_23500978_77019021.pdf
3. Фелипе М. Б. Каталония и конституционный кризис в Испании // <http://nlobooks.ru/node/6613>.
4. Хенкін С.М. Испания: испытание Каталонией // http://www.perspektivy.info/oykumena/europe/ispanija_ispytaniye_katalonijej_2013-01-14.htm.

*Метельова Тетяна Олександрівна, кандидат філософських наук, доцент,
заступник директора з наукової роботи
ДУ «Інститут всесвітньої історії НАН України»*

ІСТОРИЧНА ПАМ'ЯТЬ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ : НА ПРИКЛАДІ СУЧАСНОЇ ІНДІЇ

Від початку свого ствердження як незалежної держави Індія, внаслідок своєї багатокультурності, етнорелігійного, мовного й світоглядного розмаїття, зіштовхнулася з нагальною потребою формування спільної державної ідентичності у територіальних громад, кожна з яких мала свою, віками й тисячоліттями сформовану і вельми відмінну від інших, групову ідентичність. Відтак пошук засобів і механізмів розв'язання проблеми співжиття різноманітних соціокультурних груп і формування їх спільної ідентичності як основного засобу забезпечення національної злагоди в країні був для Індії одним з найголовніших державо- й націотворчих завдань, розв'язання якого становило запоруку її перетворення на сучасну розвинену країну й потужного світового актора.

Нагадаємо, що в країні нараховується кілька сотень етносів і племінних груп, лише лінгвістичних груп за офіційною статистикою – 1562. Не менший ступінь розмаїття і в релігійній картині країни: на початок 2017 р. населення загальною чисельністю понад 1,34 млрд (що становить майже 18% усього населення планети) [9], складалося на 80,5% з послідовників індуїзму, 13,4% – представники мусульманської громади, ще 2,34% є послідовниками християнства. Також у країні існують великі релігійні громади сикхів (1,87%),

буддистів (0,77) і джайністів (0,41) (за даними перепису населення 2001 р.) [8, рр. 61-76]. Кожна з цих груп має свою багату історію й культуру, як і історію непростих на різних етапах взаємин з іншими. Ситуацію надзвичайно ускладнювало й існування величезної кількості практично ізольованих одна від одної каст. Такий історичний спадок зумовлював інші, ніж згодом застосовані Європою при розв'язанні аналогічного завдання – створення наднаціональної ідентичності громадян ЄС, підходи для формування національної індійської ідентичності за збереження етнокультурного розмаїття і забезпечення максимально толерантного співжиття груп і корпорацій. Таке завдання потребувало комплексних заходів, що й було здійснено з застосуванням правового, політичного й культурного інструментарію, в тому числі й інструментів загальнодержавної політики історичної пам'яті як потужного засобу формування ідентичності.

Застосований для того правовий інструментарій становить загальне тло й умову для використання решти, вирізняється своєю специфічністю і має яскраво виражену регіональну спрямованість. Фактично в Конституцію Індії вписано 17 різних наборів законів, цільовим чином модифікованих для її численних мовних і релігійних громад, частково локалізованих в різних частинах країни. У восьмому розділі Конституції закріплено наявність не однієї чи кількох, а кільканадцяти, зокрема, 22 офіційних мов, що перетворює Індію на країну з найбільшою кількістю офіційно визнаних мов у світі. Стаття 345 Конституції регулює використання мов за тричленною формулою, за якою в кожній територіальній громаді як офіційні використовуються гінді, англійська та мова більшості [7]. Аналізуючи конституційне закріплення групового розмаїття з розширенням його рамок далеко за межі культурного поля – на адміністративне й політичне, Лайон Кьоніг (Lion König) влучно характеризує його як «диференційований режим громадянства» і «комполитну культуру», оскільки держава «невідворотно сприяє культурі більшості» [3, р. 14].

Держава на конституційному рівні підтримує правовий плюралізм, визнаючи роль і норми юридичних інститутів різних локальних громад. З моменту створення Конституція в ній визначено реєстр племен і каст (Scheduled Casts and Scheduled Tribes), що не лише отримують різноманітну державну підтримку, а й мають квоти у 22,5% місць у державних установах і навчальних закладах: 15% – для зареєстрованих каст, 7,5% – для зареєстрованих племен. Починаючи з 70-х рр. XX ст., резервуються й місця в загальнонаціональному парламенті, отже здійснюється так звана позитивна дискримінація, за якої меншини або історично ущемлені групи, незалежно від кількості їх членів, мають більший обсяг прав у порівнянні з іншими. Останнє зумовлює виражену присутність етнокультурних, мовних і релігійних груп у політичному житті країни, їх можливість реалізовувати корпоративні й регіональні інтереси на державному рівні. З 1978 р., конституційний реєстр племен і каст підлягає регулярному перегляду в бік його збільшення: спеціальна комісія визначає списки груп, що потребують допомоги держави,

розмір і форми такої допомоги. У результаті розширення «списку груп з особливими правами» до категорії «інші відсталі класи» (Other Backward Classes) нині належить більшість – 52% громадян країни, з яких 43,8% – члени індуських каст і громад, 8,4% – «історично пригноблених» не індуських [13]. Позитивним наслідком такого підходу стало широке залучення громад до політичного життя країни.

Релігійне розмаїття і релігійна рівність також не є суто правовими, формальними й декларативними принципами, вони підтримуються на рівні буденної громадської й державної практики: статус неробочих святкових днів мають п'ять індуїстських, чотири мусульманських, два християнських, одне буддійське, одне джайністське й одне сикхське свято (практика, практично невідома країнам Європи). А отже індійська версія культурного співіснування розмаїтих складників у рамках однієї держави демонструє вихід культурного розмаїття в державно-політичну площину й дивовижне поєднання двох взаємовиключних для Європи культурних політик: політики ексклюзивності й інклюзивності – виключення й включення. Конституційне забезпечення максимально широкого громадського самоврядування в поєднанні з виходом громад на державно-політичний рівень дозволило гармонізувати ці взаємовиключні для Європи дві стратегії.

Індія послідовно проводить політику невтручання в релігійні справи громад і підтримку поважного ставлення до їх особливостей. Норми приватного права також варіюються від громади до громади, ними регулюються питання шлюбу, розлучення, усиновлення, опіки, право заповіту й наслідування тощо. Водночас держава націлена на захист універсальних принципів та прав людини й громадян, і залишає за собою право втручатися у внутрішні справи громад з метою відстежування тих обрядів і звичаїв, які суперечать правам людини, й примусу до їх змін. Держава може втручатись у функціонування релігійних шкіл або ж вимагати й стимулювати реформування приватного права громад з метою додержання гендерної рівності. Таким чином, держава виступає гарантом того, що стосунки між релігійними і політичними інститутами регулювалися би послідовним дотриманням прав людини. Громадам країни гарантовано визнання їхнього звичаєвого права й практики життя, водночас такі практики мають узгоджуватися з дотриманням демократичних прав і свобод. Державою здійснюються заходи з метою домогтися внутрішнього реформування заснованих на звичаї законів громад що входять у суперечність з правами людини. «Включення звичаєвого права до правової системи не може слугувати виправданням для збереження звичаїв, що порушують права людини, хоч би якими традиційними чи «витоківими» вони уявлялися» [2, с. 68].

З перших же кроків індійської державної незалежності на теоретичному рівні йшов пошук альтернативи панівним «ексклюзивним» комуналістським версіям націоналізму – гіндутві, що обстоює принцип формування загальнодержавної індійської ідентичності на ґрунті культури й історії індуїстських громад (так званий культурний націоналізм), й мусульманській,

що надає перевагу ісламському складнику в історії Індії. Нею стала «інклюзивна» ідея надконфесійної нації, переведена в практику державної політики визнання й зміцнення «єдності в розмаїтті» – гандістської інтерпретації стародавнього принципу «сарва дхарма Самбхава» («sarva dharma sambhava»), що стверджує право рівно шанобливого ставлення до будь-якої віри на підставі традиційного індійського уявлення про спільні корені всіх релігій. Слід також зазначити, що поняття секуляризм в індійській традиції означає не відділення релігійного життя від державного, а уважне й поважне ставлення з боку держави до всіх релігій, що можуть існувати пліч-о-пліч – диференційовані чи не диференційовані на регіональному рівні.

Політика історичної пам'яті як інструмент впливу держави на забезпечення між громадянської злагоди й порозуміння, проваджувана Індійським національним конгресом (ІНК) – найбільшою і найстарішою політичною силою, що перебувала при владі в країні більшу частину її незалежного існування, вирізнялася наданням регіонам значної самостійності в підтримці їх культурної і історичної символіки за співіснування з загальнодержавною. Так, автор відомого історичного дослідження «Креативне минуле: історична пам'ять та ідентичність в Західній Індії, 1700-1960» Прачі Дешпанде в інтерв'ю виданню «Центр досліджень Південної Азії» відзначає, що в її рідному штаті Махараштра регіональна історична пам'ять, яка наклала потужний відбиток на формування загально індійського комуналістського руху хіндутви, присутня не лише в збережуваних пам'ятках старовини та сакралізації індуських історичних постатей (Шиваджи, Саваркара), а й у буденній політичній риторичі: «Коли, наприклад, один маратхський політик хоче образити когось в іншій партії, він називає його Аурангзебом»³⁷ [6, р. 1].

Однак опертя правових принципів на традиціоналістську основу не позбавляє країну від нововиниклих проблем. Зворотнім боком забезпечуваного законодавчо широкого залучення етнорелігійних та етнокультурних спільнот до загальнодержавного політичного життя стало збільшення можливостей перетворення взаємовиключних комуналістських концептів на знаряддя політичної боротьби, що пізніше, в 90-ті – 2000-ні рр., вилилося в посилення їх прибічників та переростання міжрелігійної і міжетнічної боротьби у фізичне протистояння (аж до збройних зіткнень і поширення актів вандалізму). Розпочата з кінця 1970-х рр. ХХ ст. політика найширшого включення різноманітних груп населення в активне політичне життя мала своїм наслідком виникнення і зростання впливу регіональних партій, зайнятих виключно лобюванням інтересів своїх груп.

³⁷ Аурангзеб – реальна історична постать, 6-й падишах імперії Великих Моголів з 1658, відомий також як Аламгір I, завойовник частини Індії, що жорстоко придушив повстання маратхів та переслідував індусів. Водночас династія Моголів за його правління сягла найбільшої могутності.

Іншим виявом тих же процесів було поширення явища, що отримало в науковому середовищі назву «феномен ображених почуттів», коли під політично здійснюваним тиском тієї чи іншої громади, яка вважає, що певним висловом політика, журналіста, громадського чи культурного діяча, або ж художнім твором – картиною, віршем, книгою, кінофільмом тощо ображено її етнічні чи релігійні почуття, ці твори цензуруються й забороняються. «Образа почуттів віруючих» перетворилася на головний мотив виступів громадських активістів ультра-релігійного спектру і улюблену тему піар-кампаній політичних діячів. Саме політики допомагають своїм прихильникам згадати ті або інші «обурливі фрагменти», що десятиліттями залишалися непоміченими, «саме з вуст партійних лідерів люди дізнаються» про образу своїх почуттів і «починають засуджувати книги або фільми, навіть не ознайомившись з ними» [1, с. 292].

У статті відомого журналіста Мукунда Падманабхана «Республіка ображених почуттів» надано яскраву характеристику «індустрії перманентно демонстрованої ображеності» в Індії [4]. За його узагальненням, наслідки, що випливають з такої демонстрації, характеризуються, як правило, трьома компонентами: розгулом насильства з боку «ображених», вибаченнями з боку «образників» і реакції з боку держави на так зване перше повідомлення (FIR, first information report) про «образу релігійних почуттів» у вигляді порушення проти останніх судових справ за ст.ст. 153А і 295А Індійського кримінального кодексу («Про розпалювання ворожнечі на ґрунті релігії, раси, місця народження, проживання, мови і т. д. і про дії, що завдають шкоди підтримці гармонії» та «Про навмисну і зловмисну дію, націлену на наругу над релігійними почуттями будь-якої групи шляхом образи її релігії або релігійних переконань»). «Будь-яка людина або група осіб можуть фразу в друкованому тексті, візуальний образ (малюнок, скульптуру) або епізод фільму розцінити як «образу почуттів» ...і, використовуючи відповідні юридичні механізми, домогтися «переробки» або повної цензурної заборони цього твору» [1, с. 276-277], що фактично відкрило зелений шлях до державної політичної цензури.

Посилення міжетнічної та міжрелігійної напруги в житті країни, що було певним наслідком такої «регіональної і групової демократичності», спряло втраті ІНК провідних позицій, і посиленню позицій хіндутви в особі заснованої 1980 р. Бхаратія джаната парті (БДП), яка почала своє успішне політичне сходження з кінця 1980-х рр. і у 2014 р. на чолі створеного нею альянсу перемогла на парламентських виборах, а її лідер Нарендра Моді обійняв місце прем'єр-міністра. Відповідно в політиці історичної пам'яті намітився певний зсув у вигляді більш послідовного просування власне індуїстського складника індійської історії і на регіональному рівні. Якщо донедавна постать борця за незалежність Індії, революціонера, поета й письменника Вінаяка Саваркара (1883-1966), хоч проголошена на державному рівні національним індійським героєм, найбільше пошанування мала в регіонах з високим впливом хіндутви, водночас у Делі він сприймався представник радикально правих, то в час

перебування БДП при владі 2003 р. портрет Саваркара було відкрито в центральному залі парламенту (що викликало протести опозиції і мусульманських громад).

Тим не менше, і на сьогодні державна політика Індії в цілому спрямована на ствердження не виключно індуїстського, а передусім загальнодержавного націоналізму шляхом надання регіонам значних преференцій у проведенні політики пам'яті, самостійного формування регіонального політичного символізму, поєднаних з посиленням заходів з метою домогтися внутрішнього реформування заснованих на звичай законів громад у бік забезпечення осібної рівності, подолання культурної виключності багатоманітних етнічних і релігійних груп, що входять до складу індійського населення, стимулювання формування почуття єдності в різноманітності.

Попри мовні, культурні, релігійні розбіжності, історично індійський конституційний устрій забезпечував визнання культурних прав окремих груп та задоволення їх потреб, тим самим формуючи множинну ідентичність, де ідентичність загальноіндійська посідає провідне місце. Так, за даними соціологічних досліджень, проведених міжнародними організаціями в 1990-х рр., 90% громадян Індії висловлювали гордість за належність до індійської нації і ідентифікували себе в координатах держави (за цим показником Індія обігнала Іспанію, Аргентину, Бразилію, Бельгію й Швейцарію), водночас віддаючи перевагу демократії як політичному устрою [2, с.57].

Таким чином, ідеологія загальногромадянського націоналізму з опертям на історичний досвід і народні традиції й цінності володіє достатнім ресурсом виживання і зміцнення. В її ідеологічну та політичну основу покладене специфічне розуміння громадянства не як правового конструкту й універсальної сукупності прав і обов'язків, а як варіювання їх для забезпечення співжиття культур. Водночас межі такої варіативності імпліцитно містять інтенцію до забезпечення прав людини.

Література і джерела:

1. Ванина Е.Ю. Индия: История в истории. - М.: Наука: Вост. лит., 2014. – 343 с.
2. Доклад о развитии человека 2004. Культурная свобода в современном многообразном мире / Пер. с англ. – М. : Изд-во «Весь Мир», 2004. – 328 с.
3. König, Lion. Culture, Conflict and Citizenship: Global Lessons from the Indian Case? / Complex Migration of Global Citizens. - Inter-Disciplinary Press, Oxford, United Kingdom, 2014. – 177 p. P. 13 – 23.
4. Padmanabhan M. The Republic of Hurt Sentiments //The Hindu. – 2012. – Feb. 9.
5. II Backward Commission Report (Mandal Commission) – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.socialjustice.in/documents/Documents/>.
6. Interview: Prachi Deshpande, Department of History // Center for South Asia Studies/ - Vol. 17, 2006/ - p. 2 – 6.

7. The Constitution of India – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.constitution.org/cons/india/const.html>

8. The Mehar Singh Gill and P. D. Bhardwaj. The Religious Composition of India's Population // Sarjana. – Vol. 25, №. 2, Dicember 2010, pp. 61-76]

9. Worldometers – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.worldometers.info/world-population/india-population/>

*Ключкович Анатолій Юрійович, кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політології і державного управління
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

РЕФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КРАЇНАХ ВИШЕГРАДСЬКОЇ ГРУПИ

В процесі постсоціалістичної модернізації та вступу до Європейського Союзу країни Вишеградської групи (V4) здійснили реформи територіальної організації публічної влади, вивчення яких актуалізується в сучасному вітчизняному реформному контексті.

Серед основних цілей, які переслідували країни V4 у процесі реформування регіонального публічного управління, варто виокремити наступні: демократизація суспільства шляхом залучення громадян до процесу прийняття рішень; розбудова місцевого та регіонального самоврядування; вдосконалення адміністративно-територіального устрою; передача владних повноважень, адміністративних послуг, фінансів і відповідальності органам публічної влади на місцях; адаптація регіональної політики до вимог ЄС. Ключові цілі визначили те, що процес реформування територіальної організації публічної влади пробігав у двох основних контекстах – децентралізаційному та євроінтеграційному.

Інтенсивність і глибина реформування територіальної організації публічної влади в країнах V4 була різною, але узагальнюючи базові характеристики, можна виокремити два основних етапи.

У рамках першого, т.зв. «перехідного» етапу реформування, який охоплював 1990-1996/97 рр., було здійснено наступні кроки: відбулась відмова від принципу «демократичного централізму» на користь децентралізації та деконцентрації виконавчої влади; основний напрям реформ політико-владних відносин був спрямований на розбудову демократичного місцевого самоврядування; закладено нормативні основи децентралізації влади та функціонування територіального самоврядування; влада передавалася не призначеним і контрольованим центром представникам місцевої влади, а політикам, обраним у ході демократичних виборів; водночас, перетворення в сфері територіального управління були несистемними, повільними, а в окремих випадках, відбувалося навіть гальмування змін з політичних мотивів (у Словаччині і Чехії в сер. 1990-х рр.) [1, с. 59]. У цей період країни V4

коливалися в пошуках необхідної форми територіальної організації публічної влади, апробуючи різні варіанти як на рівні проектів, так і на практиці.

Другий етап реформування (з др. пол. 1990-х рр. до вступу в ЄС) – це період інтенсивних інституційних перетворень, власне реформа системи публічного управління та адміністративно-територіального устрою. З-поміж основних характеристик періоду варто виокремити наступні: потужним стимулом реформування системи політико-владних відносин стала перспектива членства у ЄС, відбувається адаптація публічного управління і адміністративно-територіального устрою до європейських стандартів; впроваджено систему регіонального самоврядування з поетапною передачею повноважень від органів державної влади; в підході до реформування регіональної політики формується партнерство між центральною владою і регіональними/місцевими органами самоврядування. Після 2004 р. відбувається подальше вдосконалення територіальної організації публічної влади країн V4.

Процес реформування регіонального публічного управління в країнах Вишеградської групи був доволі складний, супроводжувався успіхами та кризовими явищами, мав підтримку і критику в суспільстві. Зокрема, в контексті децентралізаційних реформ виникали наступні труднощі та проблеми: високий ступінь політизації процесу децентралізації та діяльності органів самоврядних одиниць; складність визначення кількості, оптимального розміру і територіальних меж одиниць місцевого та регіонального самоврядування; визначення обсягу владних повноважень і переліку адміністративних послуг, які надавалися на національному, регіональному та місцевому рівнях; послаблення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в контексті реалізації делегованих повноважень; загострення проблем бюджетної системи в аспекті фінансування місцевого самоврядування; зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень, обумовлене низьким рівнем компетентності посадових осіб місцевого самоврядування; «децентралізація» корупції.

Окремі з вказаних проблем не розв'язані повністю й на сучасному етапі розвитку, і потребують подальшого реформування. Хоча словацькі дослідники вказують, що найважливішою проблемою реформування державного управління в Словаччині є його перманентний характер [2, с. 21-22].

Європейський підхід до реформи публічного управління також зумовив деякі труднощі в контексті виконання конкретних інституційних вимог ЄС щодо адаптації національних систем публічного управління до європейських стандартів і регіоналізації за системою NUTS, яка не зовсім узгоджувалася з адміністративно-територіальним устроєм країн Вишеградської групи.

В процесі реформування територіальної організації публічної влади, її децентралізації та європеїзації країни V4 досягли наступних результатів: відбулася оптимізація територіального управління, впорядкування взаємовідносин органів публічної влади різних ієрархічних рівнів, вдосконалення адміністративно-територіального устрою в цілому;

запроваджено (відроджено) і вдосконалено місцеве та регіональне самоврядування; впроваджено багаторівневе управління за стандартами ЄС, що дало можливість країнам V4 отримувати переваги від структурної політики ЄС і впливати на процес реалізації його регіональної політики; змінився розподіл і співвідношення повноважень між центральними й самоврядними органами публічної влади; відбулося впровадження принципів субсидіарності та суспільного діалогу в аспекті задоволення місцевих інтересів і колективних потреб мешканців; змінилося розуміння позицій державного сектора в суспільстві; посилилася ідентифікація мешканців із місцевою громадою, регіональним утворенням, з'явилась мотивація до активної участі у громадському житті на місцевому і регіональному рівні та ін.

З-поміж основних факторів успішності реформування регіонального публічного управління в країнах V4 варто виокремити наступні: політична воля державних лідерів, консенсус політичних сил щодо необхідності реформування; наявність комплексної стратегії реформування; ефективний механізм управління реформою, який акумулює експертний і кадровий потенціал; вчасно підготовлена законодавча база для реформування, узгоджена з міжнародними стандартами; широкий суспільний консенсус на користь реформ, підтримка громадськості та ЗМІ; допомога Європейського Союзу, міжнародних організацій.

Отже, досвід країн Вишеградської групи засвідчує, що реформування регіонального публічного управління потребує комплексного концептуального, адміністративного, конституційно-правового забезпечення, міжнародної підтримки та внутрішньополітичного консенсусу щодо вектору реформ.

Список використаних джерел

1. Ключкович А. Децентралізація публічного управління в Словаччині та Чехії в контексті постсоціалістичної демократизації / А. Ключкович // Політика і державне управління. – Ужгород : Видавництво «Говерла», 2016. – С. 58-62.

2. Dudinská I. Politicko-sociálno-ekonomický a legislatívny kontext reformy verejnej správy v Slovenskej republike / I. Dudinská, M. Cirner // Súčasné reformy verejnej správy na Slovensku a ich politologické aspekty. – Prešov : Prešovská univerzita, 2014. – S. 7-30.

*Лесняк Віталій Юрійович, кандидат політичних наук, доцент
доцент кафедри політології та соціології*

Рівненського державного гуманітарного університету

СТАТУС ВОЄВОДСЬКИХ, ПОВІТОВИХ ТА ГМІННИХ РАД ДІЯЛЬНОСТІ СУСПІЛЬНОЇ КОРИСТІ У СТРУКТУРІ ОРГАНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПОЛЬЩІ

Структура влади сучасної Польщі передбачає функціонування широкої мережі центральних та територіальних державних інститутів та органів місцевого самоврядування. 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 має історичний характер [5, s.26-27]. До центральної урядової адміністрації відносять уряд, прем'єра та його канцелярію; міністерства та центральні державні відомства і комітети. Структура ж урядової адміністрації на місцях представлена: воєводою і загальною територіальною адміністрацією. Самоврядна адміністрація на рівні гміни та повіту є «самостійним суб'єктом, що здійснює публічні функції», а у воєводстві – суб'єктом, який «спільно приймає рішення з урядовою адміністрацією в публічних справах» [11, s.30].

Інститути ж громадянського суспільства традиційно асоціюються з неурядовими організаціями, які займаються неприбутковою діяльністю та можуть залучатися владними органами для здійснення владних функцій чи делегування публічних завдань. Основними інституційними формами неурядових організацій у Польщі є фундації та товариства. Станом на 31 травня 2017 року в Польщі було зареєстровано 123 975 фундацій та товариств [3]. Та варто зазначити, що реєстрація такої кількості ще не свідчить про цілковите проведення ними активної діяльності. У цьому контексті фахівці варшавського товариства «Клон/Явір» на основі результатів дослідження фіксують, що близько 70% існуючих організацій проводить свою діяльність на основі саме активних дій та заходів [1, s.4].

Згідно із Законом Польської республіки від 24 квітня 2003 року про суспільно корисну діяльність та волонтерство [10], співпраця між органами територіального самоврядування та неурядовими організаціями відбувається на основі (ст. 5): делегування неурядовим організаціям реалізації публічних завдань; 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.

Однією з форм інституційної співпраці влади та громадянського суспільства є створення спільних допоміжних консультаційних органів, що складаються з представників неурядового сектора та публічної адміністрації. Відповідно до ст. 5 абз. 2 п. 2 Закону про суспільно корисну діяльність та волонтерство, особливим видом такої співпраці є воєводські, повітові та гмінні ради діяльності суспільної користі [2, s.212]. Окрім вказаних рад також передбачене функціонування відповідних рад діяльності суспільної користі при урядовій адміністрації. У такий спосіб ради діяльності суспільної користі як консультативні інституції створюються як на рівні місцевого самоврядування, так і на рівні органів державної влади.

Ради суспільної користі мають за мету брати участь у створенні органами самоврядної влади актів місцевого права та бути дискусійним майданчиком при визначенні локальної публічної політики, напрямків розвитку місцевої громади.

Закон про суспільно корисну діяльність та волонтерство передбачає реалізацію радами діяльності суспільної користі таких функцій: висловлення рекомендаційних висновків в справах щодо функціонування громадських організацій, зокрема при виробленні програм співпраці між органами влади та неурядовими організаціями; висловлення висновків стосовно проектів актів місцевого права щодо сфер публічних завдань, визначених у ст. 4; надання допомоги або виголошення висновків у конфліктних ситуаціях між органами публічної адміністрації та неурядовими організаціями; висловлення висновків в справах, що стосуються публічних завдань та адресування виконання цих завдань громадським організаціям; висловлення висновків щодо проектів стратегії розвитку відповідних структур територіального самоврядування. Додатково воєводські ради виконують також функцію організації виборів представників неурядових організацій до складу моніторингового комітету відповідно до ст.14 Закону від 11 липня 2014 про засади реалізації політики фінансової згуртованості в фінансовій перспективі 2014-2020[12].

Тим не менше, для аналізу діяльності воєводських, повітових та гмінних рад суспільної користі розуміння одного лише Закону є недостатнім. Адже їхнє функціонування тісно пов'язане з рівнем культури співпраці, партнерським досвідом та взаємною довірою між владою та конкретною локальною спільнотою. Оскільки скликання воєводських, повітових та гмінних рад діяльності суспільної користі не є обов'язковим [4, s.160], це може лише вказувати на їх допоміжний, дорадчо-консультативний характер, що залежить насамперед від рівня політичної культури представників органів місцевого самоврядування та громадськості. Проте, не зважаючи на дорадчий характер діяльності територіальних рад суспільної користі, вони ефективно функціонують на рівні більшості структур місцевого самоврядування, хоча й ініціатива щодо активізації їхньої діяльності залежить насамперед від волі представників влади. Наприклад, згідно з Рішенням Ради міста Люблін № 196/XIII/2011 від 8 вересня 2011 року [8], термін висловлення рішення Радою діяльності суспільної користі міста Люблін складає 14 днів від дня доручення вироблення проекту акта місцевого права стосовно сфери публічних завдань, а непредставлення рішення в зазначений строк свідчить про відмову від права на висловлення такого рішення (§3). Членів Ради діяльності суспільної користі Любліна визначає і звільняє Президент міста у формі окремого рішення (§5). Крім того, наприклад, згідно з §3 абз. 3 рішення № 1074/XLIII/2010 Ради міста Люблін від 24 червня 2010 року [9] щодо проведення консультацій з неурядовими організаціями зазначено, що «результат консультації не є зобов'язуючим для органів Ради міста Люблін». Отож, у процесі консультування та обговорення проектів рішень органів місцевого самоврядування Радами діяльності суспільної користі пріоритетну роль відіграють насамперед органи влади.

Статус воєводських, повітових та гмінних рад діяльності суспільної користі набуває більш істотного значення у процесі вироблення Програм

співпраці органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями, оскільки їх прийняття має обов'язковий характер. Так, ст. 5а, абз. 1 Закону про суспільно корисну діяльність та волонтерство регламентує необхідність до 30 листопада кожного року, що передує періоду програми, прийняття органами територіального самоврядування річної програми співпраці [10], котра містить конкретні цілі, спрямовані на підтримку неурядових організацій в справі реалізації публічних завдань. Розроблення ж таких програм співпраці, згідно зі ст. 5 абз. 5 Закону, передбачає проведення консультацій з неурядовими організаціями на відповідному рівні територіального самоврядування.

Таким чином, воєvodські, повітові та гмінні ради діяльності суспільної користі, що об'єднують представників влади та громадянського суспільства, є консультативними інституціями щодо прийняття проектів владних рішень, вироблення програм співпраці між адміністрацією та інститутами громадянського суспільства, узгодження стратегій поглиблення громадянського діалогу. Хоча й діяльність рад суспільної користі має дорадчий характер, їхня впливовість та значення у системі органів місцевого самоврядування Польщі можуть посилюватися за умови наявності у представників органів місцевого самоврядування високого рівня політичної культури та почуття громадянської відповідальності перед локальною спільнотою.

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. Gumkowska M. Ile organizacji jest w Polsce i na świecie [Electronic resource] / Marta Gumkowska. — Mode of access : <http://fakty.ngo.pl/wiadomosc/2073690.html>
4. Kosowski J. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi / J. Kosowski. — Warszawa : Wolters Kluwer Polska. — 2012. — 222 s.
5. Malec J., Malec D. Historia administracji i myśli administracyjnej / Jerzy Malec, Dorota Malec. – Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2003. – 267 s.
6. 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. [Electronic resource] — Mode of access : http://www.strategia.lubelskie.pl/Strategia_Rozwoju_Wojewodztwa_Lubelskiego_na_lata_2014-2020_z_perspektywa_do_2030_roku.pdf
7. 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 2011 r.) [Electronic resource]. — Mode of access : bip.lublin.eu/ti/index.php?t=210&id=154772

8. 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 [Electronic resource]. — Mode of access: http://edziennik.lublin.uw.gov.pl/WDU_L/2010/87/1593/akt.pdf

9. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz.U.2016. Nr 239 z późn. zm.) [Electronic resource]. — Mode of access : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=wdu20030960873>

10. Zieliński E., Administracja rządowa i samorządowa w Polsce / Zieliński E. — Warszawa: Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna, 2013. — 438 s.

11. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. poz. 1146, z późn. zm.) [Electronic resource]. — Mode of access : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20160000217>.

Бурменко Людмила Михайловна,

кафедра политологии и политического управления

*Приднестровского государственного ун-та имени Т.Г.Шевченко**

ЗНАЧЕНИЕ ИСТОРИЧЕСКОГО ОПЫТА МОЛДАВСКОЙ АССР ДЛЯ РАЗВИТИЯ ПРИДНЕСТРОВСКОГО РЕГИОНА

С распадом Советского Союза в государствах, возникших на постсоветском пространстве, встала проблема поиска тех собственных и общечеловеческих ценностей, которые могли бы быть использованы в качестве основы дальнейшего политического и этнокультурного развития. Одновременно родился и скепсис: нужны ли обществу, находящемуся на грани выживания эти поиски? Попытки механически перенести иностранный опыт, возникший в иных условиях, не могли быть успешными. Возникла проблема формулирования собственной национальной идеи, которая могла бы, базируясь на свойственных конкретному обществу ценностях, сплотить граждан. В постсоветских государствах велись дискуссии, проводились круглые столы, конференции разного уровня, социологические исследования. Среди обсуждаемых вопросов отметим следующие: какова цель и предназначение

* Бурменко Л.М. 29 июня 2017 года защитила диссертацию на соискание ученой степени доктора исторических наук в Государственном университете Молдовы по теме «Политика тоталитарного режима в отношении интеллигенции МАССР». В данный момент диссертация находится на рассмотрении ВАК РМ.

национальной идеи; должна ли национальная идея отражать интересы титульной нации; должна ли быть национальная идея быть, например, светской, гражданской или религиозной; каким образом в ней отразятся традиционные ценности общества и его историческое прошлое... Из опыта государств, созданных на обломках советской империи, видно, что мы имеем в большей части идеи государственные, формулируемые в высших эшелонах власти в том виде, в котором деятельность государства выглядит оправданной и последовательной. Национальная идея не может возникнуть по желанию «сверху», ее рождает не отдельные политики или политические партии, создав себе своего рода идеологическую монополию, а исторический опыт, синтез всего лучшего, что достигнуто этносом в культуре, духовной сфере, в политических традициях. Она должна стать отражением и выражением действительных чаяний всего сообщества.

Среди основ исторического и этнокультурного развития любого региона важно выделить именно те ценностные установки, которые действительно найдут отклик у всего населения, сплотят его, обозначат общие задачи и перспективы. Убежденность в собственной сегодняшней правоте, мечта о счастливом будущем, и (обязательно!) гордость славным прошлым, объединенные для всего общества в одну формулу, могут дать позитивный толчок в развитии региона. Российский историк Л.Грот, оценивая западную традицию использования позитивного изображения исторического прошлого для консолидации общества в обстановке деморализации, отметила, что она сделалась «важнейшим фактором» в процессе формирования наций: «Дать обществу его «светлое прошлое» - значит поддержать общество в годину лишений и морального разложения и вдохновить на работу для достижения стабильного будущего» [1, с. 63].

Население в Приднестровье в большей части сложилось благодаря миграции - сложному и длительному социальному процессу перемещения жителей из других регионов как в форме народной колонизации, так и благодаря государственной миграционной политике Российской империи. Переселенческая политика правительства основывалась на стратегической важности региона и острой необходимости незамедлительного и большого притока работоспособных крестьян, ремесленников, специалистов разных профилей. Таким образом, на территории Приднестровья сложилось достаточно многообразное по социальной структуре, конфессиональной принадлежности и этническому составу сообщество, характерной демографической чертой которого была повышенная подвижность. По мнению историка-болгариста И.Грека, «традиционная культура и этнодемографическое развитие населения двух берегов Днестра существовали, как правило, изолировано друг от друга и замыкались в административных и церковных границах Херсонской губернии и Бессарабской области. То есть, отсутствовали сколько-нибудь важные интеграционные процессы, которые бы работали на создание единого хозяйственно-экономического и культурного организма на

двух берегах Днестра», несмотря на очевидную расположенность многоликой интерференции [2].

Геополитическая ситуация с 1918 по 1940 год «развела» правый берег с левым, на котором с 1924 года начал осуществляться особый политический проект – Молдавская АССР, одной из официальных целей которого было воскрешение молдавской государственности. По мнению приднестровского историка А.Волковой, МАССР - «показательная автономия, созданная для привлечения симпатий бессарабцев, растворившаяся впоследствии, как безымянный регион в Молдавской ССР» [3, с. 84]. Как бы то ни было, разрыв, занявший 22 года, не мог не отразиться на этнопсихологии и этнокультуре населения обоих берегов. Усилия советской системы по нивелированию этнопсихологии и унификации микроклимата между населением на обоих берегах дали обратный эффект: «был вырыт широкий и глубокий овраг недоверия между культурной и политической элитой правого и левого берегов Днестра» [2]. С 1990 года, как справедливо считает молдавский историк И.Кашу, «в результате конкуренции между элитами Бессарабии и Приднестровья» полностью изменилась политическая обстановка в стране, которую фактически расколол проект закона о государственном языке [4]. Оформившаяся окончательно разновекторность взглядов на будущее была подкреплена в обоих случаях разным историческим опытом и противоположной политической ориентированностью (Запад или Восток). И если, население Молдовы позиционирует себя как часть Западной Европы и разделяют ее ценности, то для приднестровцев, как для старшего поколения, так и, главным образом, для молодежи также безусловны российские ориентиры.

Может ли, например, опыт Молдавской АССР стать тем самым «светлым прошлым» для приднестровского общества? Без преувеличения, МАССР - первый опыт государственности на Левобережье Днестра, в котором есть некая переключка с сегодняшним днём и опытом государственного строительства непризнанной республики в Приднестровье. Несмотря на статус самопровозглашённой республики, на сложно протекающий переговорный процесс по разрешению конфликта между Республикой Молдова и Приднестровьем, очевидна способность местного населения к самоорганизации, и опыт Молдавской ССР (в этом случае) стал одним из обоснований способности региона развиваться как самостоятельное государственное образование.

МАССР - масштабный государственный проект Советского Союза, в который в 1924-1940 годах вкладывались большие средства и возлагались определённые политические надежды. Идея создания аванпоста, плацдарма для распространения на Бессарабию и Румынию коммунистических идей, была в духе советского партийного руководства. Приняв решение, оно шло к цели, не признавая преград. А их было достаточно. При образовании МАССР не сыграло никакой существенной роли то, что из одиннадцати районов

автономии можно было отметить более или менее выраженное присутствие титульной национальности лишь в пяти. МАССР должна была демонстрировать на деле сбалансированность и прогрессивность национальной политики руководства СССР, процветание и мощный культурный рост молдавского народа. Для этого во всех сферах жизнедеятельности предполагалось создать условия наибольшего благоприятствования «коренному» населению, что обеспечило бы его обязательное и стабильное представительство во всех структурах сверху донизу. Этому, видимо, должна была способствовать государственная политика коренизации кадров, проводимая в национальных республиках и автономиях. Сложность была в том, что как этнонациональная группа (определяющая титульно республику) молдаване должны были, но физически не могли доминировать во всех областях деятельности этого нового государственного образования. Политика ограничивала и сдерживала в чём-то потенциал территорий, которые населяло многонациональное население.

Среди общего массива поставленных перед МАССР задач освоение языка не заняло сразу ведущего положения, поскольку трудности на всех без исключения направлениях работы отнимали все время и силы. Естественным образом складывалось, что языками общения чаще становились украинский или русский языки (немолдавское население составляло около 70 % населения, большинство грамотных молдаван было неграмотно на своём родном языке). Украинизация, молдованизация и латинизация оказались провальными кампаниями (их сроки без конца переносились). Эти неудачи были больше связаны с непоследовательной и шапкозакидательской политикой государства в области национально-культурного строительства. В самом же полиэтничном обществе автономии естественным образом продолжались традиции общения и совместного сосуществования народов без национальной розни и конфликтов.

Возможно ли положить исторический опыт МАССР в основу стратегии развития региона? Автономия просуществовала неполных 16 лет, в её становлении было немало просчётов, она перенесла все репрессивные кампании власти, но с уверенностью можно сказать, что эти годы могут стать и предметом нашей гордости. Несмотря ни на какие идеологические установки, жесткую социальную политику, перманентный поиск «врагов народа», к рубежу 30-40-х годов МАССР вышла с впечатляющими результатами. К 1940 г. в республике работало более 43000 учителей, около 1000 врачей и средних медицинских работников, 700 специалистов народного хозяйства. Количество молдавских школ увеличилось с 11 до 126, действовало 505 общеобразовательных школ. МАССР с населением в 600 тысяч человек стала республикой сплошной грамотности (95 % населения были грамотны, 2 % неграмотными, остальные малограмотными) [5, с. 159].

Годы госстроительства Молдавской АССР выявили те качества приднестровского народа, которые были унаследованы и последующими поколениями: толерантность, паритет языков, сплочённость в трудные времена,

воля и трудолюбие. По мнению Н.Бабилунги, за последние несколько сотен лет не сложилось этнического большинства, которое пожелало бы объявить себя «титულიной нацией» в Приднестровье и большинство приднестровцев видят в своем народе уникальный этносоциальный и культурный феномен. Историк справедливо считает, что «вопрос о государственности не явился для населения Приднестровья искусственным и навязанным извне... Он полностью соответствует исторически сложившимся особенностям и менталитету приднестровского населения» [6, с. 121-122]. Разделяя это мнение, позволим утверждать, что полиэтничное приднестровское сообщество за 27 лет, находясь в непростых отношениях с Молдовой, утвердилось в осознании своей региональной идентичности, и исторический опыт МАССР явился одной из основ его уверенности в своей состоятельности и способности развиваться.

Список использованных источников

1. Грот Л. Призвание варягов, или Норманны, которых не было. Москва: Алгоритм, 2013, 368 с.
2. Грек И. Молдова: основа унитарной модели реинтеграции разрушена. Материк: Информационно-аналитический портал постсоветского пространства. 20 февраля 2011 года.
<http://www.materik.ru/rubric/detail.php?ID=11925>
3. Волкова А.З. Молдавская Автономная Советская Социалистическая республика: исторический опыт и современные оценки. В: Приднестровская государственность: история и современность. Тирасполь: Изд. ПГУ, 2005, с. 84-88.
4. Кашу И. Был ли Советский Союз империей? Взгляд из Кишинева. В: Неприкосновенный запас, 2011, № 4 (78).
<http://magazines.russ.ru/nz/2011/4/ka13-pr.html>
5. Федоров Г. Народное образование в Приднестровье (1924–1940). В: Приднестровская государственность: история и современность. Тирасполь: Изд. ПГУ, 2005, 280 с.
6. Бабилунга Н. Распад СССР и кризис молдавской государственности. В: Русин, 2010, с. 112-134.

*Каллаур Андрей Александрович, аспирант кафедры политологии,
Белорусский государственный университет*

МОДЕЛИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В РУМЫНИИ И БЕЛАРУСИ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДОВ СИБИУ И ПИНСКА)

После революционных событий 1989 года власти Румынии начали постепенное реформирование политической системы. Значительные изменения коснулись *местного общественного управления*, которое было затронуто процессами законодательной гармонизации с ЕС. Согласно ст. 1.1 Конституции, Румыния – это национальное государство, суверенное и

независимое, унитарное и неделимое [1], однако некоторые принципы организации и функционирования местного управления основаны на самоуправлении и децентрализации [2; 3]. В Республике Беларусь президентские выборы 1994 г. привели к формированию новых органов управления и укреплению президентской формы правления; в октябре 1994 г. Верховный Совет утвердил предложение А. Лукашенко по созданию «президентской вертикали»: председатели областных, городских и районных исполкомов назначаются Президентом [4, с. 634–639; 5, с. 142]. Согласно Разделу 1 ст. 1 Конституции, Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое государство [6, с. 3]. Принципами *местного управления и самоуправления* выступают законность, социальная справедливость, защита прав и законных интересов граждан и т. д. [7; 8, с. 22].

Исходя из теории «машин роста», главной темой городской политики является рациональное (эффективное) использование земли [9, с. 152]; в Румынии и Беларуси к местной повестке дня следует отнести и распределение бюджетных средств. Таким образом, политический процесс на местном уровне скорее будет сконцентрирован вокруг разработки, рассмотрения и утверждения таких документов как Программа социально-экономического развития, Стратегия городского развития, городской бюджет, генеральный план города.

Сибиу – это *муничипиу* (административно-территориальная единица, которая не совмещена с жудецом) в Румынии, является административным центром жудеца. Численность города в 2011 г. составляла 147 245 жителей [10]. Нормативно-правовая база местного общественного управления Румынии состоит из Конституции страны, Закона № 286 от 2006 г. о внесении изменений и дополнений в Закон № 215 от 2001 г. «О местном общественном управлении», Европейской хартии местного самоуправления, которая была ратифицирована через Закон № 199 от 1997 г. и др. [1; 2; 3; 11]. Делиберативная и исполнительная власти муниципии представлены *Местным советом* и *примаром*, которые избираются с помощью пропорциональной и одномандатной систем сроком на 4 года. Контролирующую функцию выполняет префект, назначаемый Правительством.

В 2016 г. в Сибиу прошли выборы примара и выборы в Местный совет. Место примара заняла от ассоциации Демократический форум немцев в Румынии (Forumul Democrat al Germanilor din România, FDGR) А. Фодор, которая получила 57, 13% голосов (27 948 жителей). Места в Местном совете распределились следующим образом: 12 человек от FDGR, 6 от Социал-демократической партии (Partidul Social Democrat, PSD), 5 от Национал-либеральной партии (Partidul Național Liberal, PNL) [12]. На сессии Местного совета были выбраны два вице-примара: К. Бокор от FDGR и Р. Поп от PNL.

В обязанности примара входит организация разработки Интегрированной стратегии устойчивого городского развития (Strategia Integrată de Dezvoltare Urbană Durabilă, SIDU), включающей в себя концепцию развития муниципии и

проекты в частном и общественном секторах. Финансирование предусмотрено из Европейского фонда для регионального развития (Fondul European pentru Dezvoltare Regională, FEDR) (с учётом ряда требований), местного бюджета, частных источников. Примария Сибиу использовала механизмы общественных консультаций, дебатов и анкетирования для создания проекта и легитимации SIDU 2015 – 2023. Процесс проходил в несколько этапов: сбор данных с учреждений муниципии, общее собрание жителей и проведение анкетирования, собрание граждан и проведение дискуссий с представителями экономической сферы, социальной помощи, культуры, спорта и туризма, 10 встреч с жителями различных районов и сбор идей, публичные дебаты с участием префекта, советников Местного совета и Совета жудеца, SWOT анализ [13]. В итоге было выдвинуто 205 проектов на сумму более 1 млрд. евро [14]; SIDU утверждается в Местном совете.

Пинск – *город областного подчинения* Брестской области (административно-территориальная единица, которая не совмещена с районом), административный центр района. Численность города на 2017 г. составляет 138 202 жителей [15]. Нормативно-правовой базой местного управления и самоуправления в Беларуси является Конституция страны, Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 2010 г. и др. [6; 7]. Представительная и исполнительная власти в городе – это *городской исполнительный комитет* (ГИК) и *городской Совет депутатов*. Председатель ГИКа назначается Президентом Республики Беларусь и входит в Кадровый реестр, депутаты избираются гражданами города по мажоритарной системе со сроком полномочий на 4 года. Органы власти базового территориального уровня находятся в вертикальной зависимости от органов областного уровня.

В 2014 г. Президент Беларуси А. Лукашенко назначил на должность председателя Пинского ГИКа бывшего директора ОАО «Пинского мясокомбината» А. Мулярчика. В этом же году в Пинский городской Совет депутатов 27 созыва было избрано 32 человека от различных городских организаций и объединений. В 2016 г. по согласованию председателя ГИКа, Брестского областного исполнительного комитета и Администрации Президента на должность заместителя председателя ГИКа была назначена депутат горсовета М. Ковалевская.

Проект Программы социально-экономического развития г. Пинска разрабатывается в Управлении экономики ГИКа и утверждается в Совете депутатов; документ бюджета города проходит схожую процедуру: подготавливается в Финансовом отделе и утверждается в Совете. Общественные обсуждения практикуются Управлением архитектуры и градостроительства. В 2016 г. ГИК организовал широкую информационную поддержку и публичные обсуждения Генерального плана г. Пинска – проект по благоустройству городской среды до 2025 г. Стоит отметить, что аналогом генплана в Сибиу является План устойчивой городской мобильности (прилагается к SIDU), реализуется при содействии Европейского банка

реконструкции и развития, совместно с частными компаниями и Примарией, перед утверждением Плана проводятся опросы и общественные обсуждения. Проект генплана был выработан сотрудниками УП «Белниипградостроительства». Жители города могли ознакомиться с документом на сайте ГИКа и в фойе здания администрации, также состоялась презентация с участием властей, разработчиков и жителей города, свои корректировки можно было направлять в ГИК [16]. После прохождения всех процедур генплан утверждается в Совете министров.

На основе анализа румынской и белорусской моделей местной власти можно сделать вывод, что муниципии Сибиу является более демократичным и автономным в решении своих вопросов. Законодательная база и механизмы власти Сибиу тесно связаны с процессами евроинтеграции. Власти Пинска в меньшей мере практикуют общественные обсуждения, более зависимы от центральной власти; для модели характерен технократический тип. Согласно теории «машин роста», местная власть, наряду с другими причинами, оказывает влияние на социально-экономическое развитие города. Так, прогнозируемый объем доходов в бюджете г. Пинска на 2017 г. составляет 135 978 974,00 бел. рублей (ок. 68 млн. дол. США по тек. курсу), в то время как доход Сибиу в 2016 г. составил 285 млн. лей (ок. 72 млн. дол. США) [17; 18]. Среднемесячная заработная плата в Пинске за январь-июль 2017 г. составила 625 рублей (ок. 310 дол. США), в Сибиу – 2815 лей (ок. 710 дол. США) (цены на продовольствие и недвижимость относительно равны) [19; 20]. При этом инфляция в Румынии в 2017 г. составляет около 1,2%, в Беларуси с начала 2017 г. – 2,5% [21; 22]. Рост численности населения отмечается в пользу Пинска: с 1996 г. прирост составил 11 302 жителя [23], с 1996 г. в Сибиу стало на 22 755 жителей меньше [10]. Данные показатели отображают экономическое преимущество Сибиу, тем не менее, что касается демографической ситуации, то в Пинске она благоприятнее.

Список использованных источников

1. Constituția României [Resursă electronică]: modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003 // Camera Deputaților. – Modul de acces: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339>. – Data de acces: 04.09.2017.

2. Legea nr. 286 din 2006 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001 [Resursă electronică] // Asociația pro Democrația. – Modul de acces: <http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/legea/286-2006.php>. – Data de acces: 04.09.2017.

3. Legea nr. 195 din 2006 cadru a descentralizării [Resursă electronică] // Consiliul Județean Vâlcea. – Modul de acces: http://www.cjvalcea.ro/images/cjvalcea/informatii/legea_195.pdf. – Data de acces: 04.09.2017.

4. Гісторыя Беларусі: у 6 т. / рэдкал.: М. Касцюк (гал. рэд.) [і інш.]. – Мінск : Соврем. шк.: Экоперспектива, 2007–2011. – Т. 6: Беларусь у 1946–2009 гг. / Н. Васілеўская [і інш.]. – 2011. – 727 с.

5. Сіліцкі, В. Доўгая дарога ад тыраніі: посткамуністычны аўтарытарызм і барацьба за дэмакратыю ў Сербіі і Беларусі / В. Сіліцкі. – Смаленск: Інбелкульт, 2015. – 364 с.

6. Конституция Республики Беларусь: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2015. – 64 с.

7. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 4 января 2010 г., № 108-З // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000108>. – Дата доступа: 06.09.2017.

8. Ключков, В. П. Местное управление и самоуправление: пособие / В. П. Ключков. – Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2016. – 179 с.

9. Ледяев, В. Г. Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах / В. Г. Ледяев. – Москва: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 472 с.

10. Sibiu – oraş inteligent [Resursă electronică] // Primăria municipiului Sibiu. – Modul de acces: http://www.sibiu.ro/ro2/paed/memoriu_anexe_PAED-SIBIU_ONLINE_final.pdf. – Data de acces: 06.09.2017.

11. Legea nr. 199 din 1997 pentru ratificarea Cartei europene a autonomiei locale, adoptata la Strasbourg la 15 octombrie 1985 [Resursă electronică] // Asociația pro Democrația. – Modul de acces: <http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/legea/199-1997.php>. – Data de acces: 06.09.2017.

12. Județul Sibiu: PSD 15 primarii, PNL 14 - rezultate parțiale. Astrid Fodor caștigă la mare distanța alegerile pentru capitala de județ - cifre finale [Resursă electronică] // HotNews.ro. – Modul de acces: http://www.hotnews.ro/stiri-alegeri_locale_2016_sibiu-21056238-rezultate-partiale-sibiu-psd-15-primarii-pnl-14.htm. – Data de acces: 08.09.2017.

13. Strategia de Dezvoltare a Sibiului 2015 – 2023 [Resursă electronică] // Primăria Municipiului Sibiu. – Modul de acces: http://www.sibiu.ro/index.php/primaria/dezvoltarea_economica

14. Strategia Integrată de Dezvoltare Urbană Durabilă a Municipiului Sibiu 2023 [Resursă electronică] // Primăria Municipiului Sibiu. – Modul de acces: http://www.sibiu.ro/new/pdf/SIDU%20Sibiu%202017%2005%2022_small.pdf. – Data de acces: 10.09.2017.

15. Численность населения на 1 января 2017 г. и среднегодовая численность населения за 2016 год по Республике Беларусь в разрезе областей, районов, городов и поселков городского типа [Электронный ресурс] // Национальный статистический комитет Республики Беларусь. – Режим доступа: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_bulletin/index_7192/. – Дата доступа: 12.09.2017.

16. Проект генплана развития Пинска до 2025 года представили общественности [Электронный ресурс] // Медиахолдинг Варяг. – Режим доступа: <http://varjag.net/proekt-genplana-razvitiya-pinska-do-2015-goda-predstavili-obshhestvennosti/>. – Дата доступа: 12.09.2017.

17. О городском бюджете на 2017 г. [Электронный ресурс] // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D917b0081611&p1=1&p5=0>. – Дата доступа: 14.09.2017.

18. Raportul de activitate al primarului Municipiului Sibiu pentru anul 2016 [Resursă electronică] // Primăria Municipiului Sibiu. – Modul de acces: https://www.sibiu.ro/images/uploads/rapoarte/Raport_primar_pentru_anul_2016.pdf. – Data de acces: 14.09.2017.

19. Социально-экономическое развитие регионов Республики Беларусь в январе-июле 2017 г. [Электронный ресурс] // Национальный статистический комитет Республики Беларусь. – Режим доступа: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_bulletin/index_7874/. – Дата доступа: 14.09.2017.

20. Câstigul salarial nominal mediu lunar brut [Resursă electronică] // Institutul Național de Statistică. – Modul de acces: http://www.insse.ro/cms/files/IDDT2012/index_IDDT.htm. – Data de acces: 14.09.2017.

21. Rata anuală a inflației a scăzut la 1,2%, în august. Cele mai importante scumpiri și ieftiniri [Resursă electronică] // Economica.net. – Modul de acces: http://www.economica.net/rata-anuala-a-inflatiei-a-scazut-la-1-2prc-in-august_143312.html. – Data de acces: 14.09.2017.

22. В Беларуси второй месяц подряд фиксируют дефляцию [Электронный ресурс] // Tut.by. – Режим доступа: <https://finance.tut.by/news559732.html>. – Дата доступа: 14.09.2017.

23. Численность населения по городам и районам [Электронный ресурс] // Главное статистическое управление Брестской области. – Режим доступа: http://brest.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/sotsialnaya-sfera/demografiya_2/osnovnye-pokazateli-za-period-s-pogody_3/chislennost-naseleniya-po-gorodam-i-raionam-oblasti/. – Дата доступа: 14.09.2017.

*Шамкин Михаил Борисович, аспирант кафедры политологии,
Белорусский государственный университет*

ПОЗИТИВНЫЙ ИМИДЖ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ КАК РЕСУРС НАЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

На современном этапе развития общества важное значение занимает способность оказывать влияние на внешнюю и внутреннюю составляющие имиджа страны, значимость которого представляется не меньшей, чем другие

общегосударственные приоритеты, такие, к примеру, как социальная политика, экономический рост, обеспечение научно-технического прогресса. При этом, позитивный имидж страны представляет собой необходимое условие стратегического развития государства, его существования в условиях глобализации и мировой интеграции. В особенности актуальным формирование позитивного имиджа становится в век информационных технологий.

Фиксация государственного имиджа на негативных аспектах может остановить позитивные процессы. Негативный политический имидж может привести к снижению инвестиционной привлекательности, ухудшению внешнеторговых связей, обострению социальных аспектов. В подобных ситуациях любое государство должно использовать все свои ресурсы для сглаживания негативных аспектов сложившегося имиджа. К примеру, привлекать удобными условиями транзита, в том числе таможенными льготами, облегченным процессом прохождения таможенного досмотра и оформления документов. Способность адекватно реагировать на изменение внешних условий и внутреннего состояния, быстро адаптироваться к ним при проведении имиджевой политики делает государственную систему динамически устойчивой и способной к саморазвитию [1, с. 30-31].

Необходимость формирования позитивного имиджа Республики Беларусь предполагает использование государственных, международных, коммерческих, открытых или закрытых коммуникационных каналов и технологий. Для эффективного воздействия на общественное мнение необходимо использовать изменяемые гибкие образы государства, привлекать общественные, политические, государственные институты, ресурсы внешнеполитической деятельности.

Анализ результатов исследований процесса формирования позитивного имиджа развитых стран позволяет выделить ряд его существенных характеристик, имеющих универсальное значение, т.е. имидж Республики Беларусь должен обладать следующими характеристиками:

- реалистичность, которая предполагает способность отражать явления, реально существующие, а потому однозначно воспринимаемые общественным мнением;

- гибкость, которая предполагает способность имиджа Республики Беларусь подстраиваться под различные внешние и внутренние изменения;

- целостность, что диктует необходимость обладать внутренней непротиворечивостью между культурно-историческими, геополитическими, существующими национально-ценностными образами Республики Беларусь;

- прагматичность, которая делает необходимым формирование имиджа непосредственно под принятые цели развития Беларуси и ее национальные интересы.

В качестве критерия удачного, позитивного имиджа страны можно назвать эффективность созданного образа, т.е. то, каким образом характеристики имиджа влияют на политическую обстановку в стране, социальную,

экономическую, культурную сферы общественной жизнедеятельности, и, конечно, на внешние отношения с другими государствами [1, с. 29].

Современный механизм формирования образов государства представляет собой совокупность наиболее важных действий в имиджевом пространстве, подчиненных одной цели – созданию эффективного позитивного имиджа. Базовой составляющей этого механизма является хорошо продуманная информационная политика по созданию, распространению и внедрению в сознание широких масс тех или иных образов. Конкретное наполнение каждого из них зависит от субъекта, которому он предназначен, ожидаемых последствий, а также стратегии формирования. Сущность такой стратегии состоит в разработке взвешенной системы действий исходя из уже существующих ключевых образов, а также в конструировании новых, мощных и эффективных. В итоге формируется пространство, характеристики которого зависят от национальных интересов в области внешней и внутренней политики, в области безопасности страны.

Создание эффективного имиджа Беларуси представляется невозможным без теоретически обоснованной имиджевой стратегии, которая ставит перед собой цель пропаганды позитивных составляющих имиджа Республики. Главный акцент при этом должен ставиться на максимально глубокое использование национальной идеи, включение в нее новых идеологических и мифологических контекстов.

Важнейшим приоритетом национального интереса становится включение страны в мировое экономическое развитие, поскольку в процессе глобализации выявилась «почти абсолютная закономерность: ни одна страна не способна добиться серьезного экономического роста и роста благосостояния населения без растущего вовлечения в мировую экономику» [3, с. 83].

Обобщая вышесказанное, можно ответить, что национальный интерес Республики Беларусь должен выступать в роли движущей силы формирования позитивного политического имиджа. Подобная позиция нами поддерживается в силу того, что национальный интерес ориентирует политиков, которые являются непосредственными авторами имиджа страны, на достижение установленных целей, а, следовательно, здесь национальный интерес определяет направление позиционирования республики, а также версию интерпретации событий в выгодном для Республики Беларусь направлении.

Стратегия формирования позитивного имиджа Республики Беларусь прежде всего основывается, на установлении причин негативного восприятия Республики Беларусь на международной арене, а также в установлении и максимизации влияния факторов, которые способствуют формированию положительного имиджа страны, а также устранению негативных факторов.

Необходимо отметить, что на современном этапе в западных странах преобладает негативный образ Республики Беларусь, представляющий ее как неразвитое государство, где отсутствуют рыночные механизмы, всякие демократические институты, а страной правит «последний диктатор Европы»

А.Г. Лукашенко [4]. В то же время западным странам мало известно о республике, ее традициях, культуре, истории, что определяет основную причину формирования негативного имиджа на западе – непродуманная имиджевая политика Республики Беларусь [2, с. 31].

Однако, свойственные восточно-славянскому менталитету этика, терпимость к иным взглядам и конфессиям, способность выдерживать трудные испытания, толерантность – все это должно способствовать тому, что, Беларусь может стать образцом синтеза лучших достижений восточных и западных культур, эффективного диалога и взаимодействия между ними.

В то же время, можно отметить, что позитивный имидж Республики Беларусь уже сложился на Востоке. Вектор внешней политики Беларуси на Востоке складывается из трех направлений – отношений с ближайшими соседями по Содружеству Независимых Государств, Евразийского экономического союза и отношений со странами Азиатско-Тихоокеанского региона. Национальные интересы Беларуси в этих регионах связаны, прежде всего, с дальнейшим укреплением связей, интеграцией и долгосрочными перспективами развития экономики. Эти регионы в последнее время являются приоритетными сферами сосредоточения важных национальных интересов Республики Беларусь. Позитивный имидж Беларуси в этом регионе базируется на представлении о нашем государстве как о стабильно развивающейся восточно-европейской стране, избравшей свой собственный путь преодоления издержек переходного периода и преобразования в государство с мощным интеллектуальным и экономическим потенциалом. Положительный имидж Республики Беларусь, сформировавшийся в Азиатско-Тихоокеанском регионе, способствует активному сотрудничеству стран во внешней торговле, научно-технической и инновационной сферах. При этом, можно отметить, что для придания динамизма восточному вектору во внешней политике и дальнейшего развития сотрудничества со странами Востока Беларуси можно продемонстрировать:

- близость базовых национальных ценностей и идеалов;
- особенности национальных интересов Беларуси и их отличие от интересов Запада, совпадение исторических императивов Беларуси и Востока;
- готовность всемерно поддерживать благоприятно складывающиеся в последнее время отношения в научно-техническом сотрудничестве;
- культурно-исторические связи между этносами, населяющими ее территорию.

С 1 января 2015 года начал функционировать Евразийский экономический союз (участники: Россия, Беларусь, Казахстан, Армения, Киргизия). На заседании Высшего Евразийского экономического совета подписан ряд документов направленных на развитие интеграционных связей и совершенствование деятельности органов союза. Определен перечень услуг и сроков по которым будет действовать единый рынок Евразийского экономического союза. В их числе услуги розничной и оптовой торговли,

гостиничные, ресторанные, строительные, сельскохозяйственные и другие услуги. Беларусь стала первой страной, председательствующей в этой организации. Беларусь заинтересована в выработке взаимоприемлемых схем участия белорусских специалистов в добыче сырьевых ресурсов как в России, так и в Центральной Азии, расширении рынка сбыта для своих товаров, а также создании пояса дружественных государств по периметру своих границ. Таким образом, представляется целесообразным создавать позитивный имидж Беларуси на постсоветском пространстве в формате единого военного, экономического и политического пространства.

Очевидно, что позитивный имидж Республики Беларусь, который сложился на Востоке, является фундаментом, на котором происходит активное внешнеторговое сотрудничество, которое составляет огромный потенциал национального развития республики. В то же время, негативный имидж Республики Беларусь, который сложился в западных странах, значительно тормозит всякое сотрудничество в данном регионе.

Таким образом, Республика Беларусь является ярким примером того, как позитивный и негативный имидж влияет на национальное развитие страны, на ее положение в глазах мирового сообщества. Указанное позволяет сделать вывод о необходимости преодоления устоявшегося негативного имиджа Республики Беларусь на Западе, а также содействии укреплению позитивного имиджа страны на Востоке.

Список использованных источников

1. Антанович, Н.А. Формирование политического имиджа государства (на примере Республики Беларусь) / Н.А. Антонович, К.В. Девлеканова // Вестник МГУ. Сер. 21. Управление (государство и общество). – 2009. – №2. – С. 28-40.
2. Бикетова, Е.А. Государственная политика Республики Беларусь по формированию привлекательного имиджа страны на международной арене / Е.А. Бикетова // Известия Алтайского государственного университета. – 2015. – № 4 (88). – Т 2. – С. 28-32.
3. Осипов, Г.В. Социальное мифотворчество и социальная практика. / Г.В.Осипов. – М.: НОРМА, – 2000. – С. 220.
4. Belarus: Dealing with ‘Europe’s Last Dictatorship’ // One Society, Democracy, Europe // [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://one-europe.info/belarus-dealing-with-europeslast-dictatorship>.

Нікогосян Татевік Андраніківна,

викладач кафедри міжнародної політики

Ужгородського національного університету

ЧИННИКИ ПОЛІТИКО-ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ СУЧАСНОЇ ВІРМЕНІЇ

Кожна з країн, що виникли після розпаду СРСР, має суттєві відмінності, пов'язані з власними традиціями, історичним досвідом, культурним надбанням,

геополітичним становищем. Але, разом з цим, розвиток Вірменії складався в останні десятиріччя під потужним впливом Карабаського конфлікту, наявність якого визначала особливості як внутрішньої, так і зовнішньої політики. Як наголошує директор експертно-аналітичного центру «Інститут Кавказу» Олександр Іскандарян, конфлікт щодо територіальної приналежності Нагірного Карабаху став «генератором вірменської незалежності, каталізатором руху до незалежності виступала не «боротьба з тоталітаризмом» чи прагнення до звільнення від територіальної залежності, а територіальний конфлікт» [1].

По суті, боротьба за Карабах виступала метою національного розвитку, маркером формування нової ідентичності громадян, а демократія розглядалася як метод досягнення цієї мети. Для лідерів карабаського руху звільнення від СРСР було саме засобом вирішення територіальної проблеми за допомоги світового співтовариства. Військова стадія конфлікту між Вірменією та Азербайджаном почалася восени 1991 і продовжувалася більше трьох років. Відповідно, вірменська незалежна державність будувалася у військовий час і армія стала провідним чинником державотворення. Соціально-економічний устрій країни після війни привів до формування потужної групи військових ветеранів, які отримали за свої заслуги у власність різні види майна та бізнесу, і тому в країні склалася своєрідна система «феодальних ленів» [2, с. 10].

Особливістю політичного розвитку вірменського суспільства у пострадянські часи було й те, що радянська номенклатура була відсторонена від влади не тільки на загальнодержавному, але і на місцевому рівнях. Як уже було зазначено, першою елітною групою нових державних керівників були ветерани карабаської війни, другу елітну групу, так би мовити, першого покоління склала опозиційна інтелігенція. Тут необхідно зауважити, що, хоча у вірменському суспільстві відбулося доволі кардинальне усунення радянської номенклатури від влади, еліта, що прийшла їй на зміну рекрутувалася з опозиційно налаштованої інтелігенції, яка була також вихована радянською епохою з усіма її ідеологічними, моральними та поведінковими стереотипами.

Така тенденція зберігалася приблизно до кінця ХХ сторіччя, але поступово становлення олігархічного режиму витискало інтелігентів першого покоління з політичної еліти, замінюючи їх чиновниками-технократами, які більше відповідали реальностям нової Вірменії – країни з слабкими політичними інститутами, високим рівнем персоніфікації політичної влади та доволі застарілою системою соціально-економічних відносин.

У другому десятиріччі ХХІ сторіччя знову відбулися певні зміни у методах формування та характеристиках політичної еліти вірменського суспільства. Експертне опитування керівників політичних партій та академічного політологічного співтовариства Вірменії, проведене у серпні 2016 року, виявило наступні чинники сучасних модифікацій політичної еліти: по-перше, зміни в політичній свідомості правлячого класу, заміна соціалістичних або комуністичних ідей політичним плюралізмом, а також зміна в освіті, оскільки значна частка представників еліти стала навчатися не в Російській

Федерації, а в країнах Західної Європи та США. По-друге, на політичному полі стали масово утворюватися різні суспільно-політичні організації, в тому числі політичні партії, що створює певні передумови для просування представників громадянського суспільства до елітних прошарків. По-третє, політична еліта стає об'єктом пильної уваги з боку різних акторів світового політичного процесу (державних, наддержавних і недержавного сектора) [3].

Важливою умовою виконання завдань державотворення є консолідація усього суспільства навкруги поставленої мети. В перший період існування незалежної Вірменії суспільство консолідувалося навкруги влади завдяки потужним впливам карабаської війни, але відразу після її завершення почалася різка дезінтеграція та фрагментація суспільного життя під впливом зубожіння населення та відсутності позитивних соціально-економічних перспектив. Все це привело до зростання відчуження громадян від влади та радикалізації громадської думки. Протистояння владі часто приводить до значної мітингової активності населення, але реального впливу на політичний процес воно не має.

Водночас політичну систему, що складається у Вірменії, не можна назвати повністю авторитарною. Нестача природних ресурсів змушує бізнесменів укладати угоди про розподіл зон впливу та ресурсів. Природним результатом цього стає коаліція. Це відбувається і на інституційному рівні: в Вірменії склалася традиція формування коаліційного уряду, сама правляча Республіканська партія також є, по суті, системою коаліції різних елітних груп.

Коаліційні тенденції отримали продовження і після конституційного референдуму 6 грудня 2015 року. Сутність конституційних змін полягала у переході до нової форми правління через рік після закінчення повноважень діючого голови держави Сержа Саргсяна. З 2018 року країна повинна перейти до парламентської республіки, в якій парламент перетвориться на основний центр прийняття рішень та орган обрання президента, який буде виконувати переважно представницькі та символічні функції.

Нова Конституція кардинально змінює механізми комплектування і структуру Національних зборів. Основним Законом не визначається фіксоване число членів парламенту, вказується лише їх мінімальна кількість - 101 депутат. Ще чотири місця надаються представникам основних національних меншин - езидам, росіянам, асирійцям і курдам. Передбачена також необхідність формування стабільної парламентської більшості - 54% місць.

Додатковим стимулом гуртування коаліції є наступне правило: якщо за підсумками виборів або за допомогою утворення політичної коаліції стабільна більшість не сформується, то на 28-й день з дня голосування може бути проведено другий тур, в якому візьмуть участь дві партії або два блоки партій, які отримали найбільшу кількість голосів. Переможець другого туру отримує додаткові мандати, які забезпечать йому стабільну більшість і право формувати уряд. Вардан Погосян, один з авторів конституційної реформи вважає, що проведення другого туру не лише сприятиме конструктивному формуванню парламентської більшості, але й позбавить політичні сили можливості

формувати уряд шляхом створення коаліцій за спинами виборців, які зможуть тепер брати участь у формуванні не тільки парламенту, але і уряду [4].

Партія влади (РПА) під впливом багатьох чинників (зовнішня підтримка впливових лідерів, обіцянки потужних інвестицій в економіку, вдала передвиборча кампанія, інертність громадян та недостатня ефективність опозиції) отримала переконливу перемогу на виборах у травні 2017 року і отримала парламентську більшість - 49% голосів (55 мандатів). Таким чином, Республіканська партія Вірменії отримала право самостійно сформувати уряд, а при коаліції з дашнаками (6 депутатів) або з блоком «Царукян» (30 депутатів) правляча партія отримує значну перевагу.

Як наголошує доктор політичних наук Олександр Сваранц, у Вірменії складається ситуація, коли парламентська модель політичної влади в найближчі 5 років буде перебувати в стані транзитного часу і формування нового покоління управлінців при керівній ролі Сержа Саргсяна. Йому та прем'єр-міністру Карену Карапетяну випала складна місія об'єднати громадськість Вірменії навколо творчих цілей і завдань розвитку вірменської державності [5].

Така ситуація відображає не відсутність конкуренції в вірменській політиці, а іншу, істотну її особливість: групи всередині вірменської еліти (або номенклатури) борються за владу, ресурси та преференції між собою, а широкі маси населення в цій боротьбі служать лише інструментом. Таким чином, створено політичний режим, подібний до «марного плюралізму» (feckless pluralism) Т.Карозерса. Такі системи влади характеризуються, як відомо, тим, що в суспільстві зберігається достатньо високий рівень політичної свободи, регулярно проводяться вибори, на яких перемагають різноманітні політичні сили, але політична участь населення зводиться лише до голосування на виборах, а більшість політичних угруповань корумповані та безконтрольні [6].

Таким чином, можна погодитися з Ф. Фукуямою, який, відповідаючи на запитання вірменських журналістів, зазначив, що на його думку «одна з найбільших проблем Вірменії пов'язана з державними інститутами і якістю держави. Серйозну небезпеку для країни представляють корупція і патронаж» [7]. Карабаська проблема та боротьба за воз'єднання вірменських земель стала ядром боротьби за незалежність, своєрідним маркером національної ідентичності. В цьому є як переваги, так і слабкі місця. З одного боку, така ситуація сприяла чіткому визначенню політичних позицій та напрямків розвитку. З іншого – відсувала на другий план насправді більш важливі для побудови суверенної державності завдання – створення системи економічного та політичного плюралізму, конкурентності, консолідації суспільства навкруги вирішення соціально-економічних проблем. Саме вирішення цих актуальних завдань стає дороговказом політичного розвитку сучасної Вірменії.

Список використаних джерел

1. Искандарян А. Армения между автократией и полиархией // Pro et Contra. – 2011(Май-август). – С.19-28.

2. Рябов А. Возрождение «феодальной» архаики в современной России: практика и идеи // Рабочие материалы. - М.: Московский Центр Карнеги, 2008. – Выпуск 4. – 16с.

3. Багдасарян Х.А. Интересы политической элиты современной Армении // Общество: политика, экономика, право – 2016. – [Электронный ресурс] – Режим доступа:

<https://cyberleninka.ru/article/n/interesy-politicheskoy-elity-sovremennoy-armenii>

4. Выборы в Армении: новый парламент в парламентской республике // РИА Новости 2.04.2017 . – [Электронный ресурс] – Режим доступа:

<https://ria.ru/world/20170402/1491283930.html>

5. Сваранц А. Выборы без потрясений - [Электронный ресурс] – Режим доступа:

<https://regnum.ru/news/polit/2271956.html>

6. Carothers T. The End of the Transition Paradigm // Journal of Democracy. – 2002. – Vol. 13. – № 1. – p.9-10.

7. Нынешний кризис беспрецедентен. Интервью Френсиса Фукуямы // Аналитикон. – 2017. – Август – [Электронный ресурс] – Режим доступа:

[http://theanalyticon.com/?p=9533&lang=ru.](http://theanalyticon.com/?p=9533&lang=ru)

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ. ПОЛІТИКА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

*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

ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ УКРАЇНИ: ЗОВНІШНІ ТА ВНУТРІШНІ АСПЕКТИ

Територіальна цілісність є конституючим принципом організації держави та міжнародного права, вона тісно пов'язана з безпекою громадян, здатністю держави зберігати свою територію у межах встановлених згідно міжнародного права кордонів, протидіяти внутрішнім і зовнішнім загрозам, спрямованим на їх зміну.

У Конституції України зустрічається як поняття «недоторканності території» (ст. 2: «Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною») та «територіальної цілісності» (ст. 132: «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території»). Оскільки порушення недоторканності не завжди може мати за мету порушення цілісності території, то «недоторканність території» є ширшою за змістом, ніж «територіальна цілісність». Однак у міжнародному праві більш усталеним саме останнє поняття («territorial integrity»).

Загрози територіальній цілісності держави можна поділити на зовнішні, породжені діями іноземних держав, та внутрішні, які є результатом політики суверенної держави. Що стосується зовнішнього аспекту, то він регулюється нормами міжнародного права. Територіальна цілісність – один з основоположних принципів міжнародного публічного права, який закріплює недоторканність території держави від посягань з боку інших держав шляхом застосування військової сили або загрози силою. Цей принцип почав оформлюватися у XVII ст., коли почалося утворення суверенних держав і був сформульований у проекті декларації Національних зборів Франції 1790 року, містився у Паризькому договорі про відмову від війни як інструменту національної політики (так званому Пакті Тріана-Келлога) 1928 року. Як міжнародно-правовий принцип територіальна цілісність була вперше закріплена п. 4 ст. 2 Статуту ООН 1945 р., а згодом у Декларації про зміцнення міжнародної безпеки від 16 грудня 1970 р., Заключному акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1 серпня 1975 року, а також низці інших міжнародних документів.

Однак слід зазначити, що у міжнародному праві принцип територіальної цілісності держави не має чіткого визначення, однак пов'язаний з такими принципами як: непорушність державних кордонів (неправомірна зміна

державних кордонів), рівноправність і самовизначення народів, незастосування сили чи погрозою сили, принцип недоторканності державних кордонів (дотримання проходження державного кордону на місцевості і його режиму), невтручання тощо. Крім того за суверенною державою визнається право вживати усіх допустимих у відповідності з міжнародним правом заходів для збереження своєї територіальної цілісності.

Тим не менше, на сьогодні відсутня цілісна концепція розвитку міжнародного права, що відповідає сучасним умовам та потребам забезпечення територіальної цілісності держав, яка б визначала перелік заходів, яких потрібно вживати для протидії таким загрозам, що ускладнює врегулювання ситуації в Україні за допомогою міжнародно-правових інструментів.

Відзначимо, що окрім зазначених вище документів, територіальна цілісність України гарантується і низкою міжнародно-правових договорів, насамперед так званим Будапештським меморандумом [1], сторонами якого є Великобританія, США і Росія. Ці країни взяли на себе зобов'язання поважати незалежність, суверенітет та існуючі кордони України, утримуватися від погрози силою чи її застосування проти територіальної цілісності або політичної незалежності України. Вони також запевнили, що жодна їх зброя не буде використана проти України, крім цілей самооборони або будь-яким іншим способом, згідно Статуту ООН. Однак відповіддю на агресію з боку Росії та порушення нею територіальної цілісності України стали лише низка санкцій, накладених міжнародними організаціями.

Ще до анексії Криму Росією у березні 2014 року Захід зайняв жорстку спільну позицію проти Росії з питань територіальної цілісності України. у лютому 2014 року президент США Б. Обама застеріг президента Росії, що «будь-яке порушення суверенітету України та територіальної цілісності буде глибоко дестабілізуючим, що не є в інтересах України, Росії чи Європи. ... це буде чітке порушення зобов'язань Росії поважати незалежність, суверенітет та кордони України та норми міжнародного права» [2].

Європейські лідери зайняли аналогічну позицію. В ході 7124 засідання Ради безпеки 1 березня 2014 року Великобританія та Франція підтримали США у засудженні вторгнення російських військ в Україну, нагадавши про небезпеку ескалації ситуації, що становить загрозу територіальній цілісності України та нормам міжнародного права [3]. Посилання на ці загрози відобразилися у виступах представників США та європейських країн на засіданні 3 березня [4].

По мірі загострення ситуації критика щодо порушення територіальної цілісності України загострювалася. Заяви лідерів країн Євросоюзу та Північної Америки були підтримані низкою заяв міжнародних організацій, в тому числі і НАТО, який 2 березня 2014 року заявив, що «Воєнні дії проти України військовими силами Російської Федерації є порушенням міжнародного права та суперечить принципам Ради НАТО-Росія» [5]. Парламентська Асамблея Ради Європи 7 березня «рішуче засудила порушення Російською Федерацією

державного суверенітету та територіальної цілісності ... та пряме порушення міжнародного права» [6].

Більше того, Генеральна Асамблея ООН 18 березня прийняла резолюцію «Про територіальну цілісність України» [7], в якій нагадала про обов'язок усіх держав-членів згідно ст. 2 Статуту ООН утримуватися у міжнародних відносинах від погрози силою або її застосування проти територіальної недоторканності або політичної незалежності будь-якої держави. Резолюція від 24 березня 2014 року «Територіальна цілісність України» закликала усі держави, міжнародні організації та спеціалізовані установи не визнавати жодних змін статусу АР Крим на основі референдуму, проведеного 16 березня 2014 року, і утримуватися від будь-яких дій чи кроків, які можна було б витлумачити як визнання будь-якої зміни такого статусу [8]. 15 лютого 2015 року Рада Безпеки ООН прийняла резолюцію №2202 [9], в якій нагадала про «цілі і принципи, закріплені у Статуті ООН, та підтвердила повну підтримку суверенітету, незалежності та територіальної цілісності України».

На сьогодні санкції не досягли поставленої мети, але міжнародне співтовариство демонструє готовність їх посилення заради встановлення миру. Так 22 червня 2017 року Євросоюз в черговий раз продовжив ще на півроку економічні санкції проти РФ за невиконання Мінських домовленостей. 7 липня 2017 року Парламентська асамблея ОБСЄ прийняла резолюцію «Відновлення суверенітету і територіальної цілісності України» [10]. У резолюції ПА засвідчила «повну повагу» суверенітету, незалежності, єдності і територіальної цілісності України в межах її визнаних міжнародним співтовариством кордонів, у тому числі приналежність їй Автономної республіки Крим. Делегати також засудили тимчасову окупацію Криму Російською Федерацією та гібридну агресію Москви на Донбасі. Резолюція «наполегливо закликає» Росію припинити спонсорування терористичної діяльності в Україні шляхом припливу бойовиків, грошових коштів і зброї через непідконтрольну уряду ділянку українсько-російського державного кордону і перестати здійснювати будь-яку підтримку незаконним збройним формуванням у Донецькій і Луганській областях, які здійснюють терористичні акти в Україні.

Готовність до впровадження більш жорстких санкцій продемонстрували США, де в кінці липня Конгрес прийняв закон «Протидія супротивникам Америки через санкції» [11], в якому основний акцент зроблено на Росії, яка обвинувачується у порушенні суверенітету та територіальної цілісності України, втручання у перебіг президентських виборів в 2016 році. У документі також підтверджується невизнання незаконної анексії Криму урядом РФ чи відторгнення будь-якої частини території України з використанням військової сили.

Проблема відновлення територіальної цілісності тісно пов'язана із долею невизнаних держав. Державами де-факто зазвичай вважаються території, що отримали фактичну незалежність, часто за підсумками війни, але яким не вдалося отримати міжнародного визнання. Вони можуть існувати тривалий час

(два роки контролю над територією вважаються достатнім критерієм), апелювати до права народів на самовизначення та наполягати на своїй незалежності від материнської держави та сусідніх країн [12]. Ці утворення можуть мати низку атрибутів державності, але вони не є членами клубу суверенних держав. Слід визнати, що на сьогодні такі квазі-держави не є поодинокими випадками у міжнародній системі і становлять серйозну загрозу регіональній і міжнародній безпеці: контрольована ними територія є потенційним джерелом поновлення збройного протистояння.

Більше того, не зважаючи на тривалу історію існування держав де-факто, ефективні міжнародно-правові, політичні, економічні чи будь-які інші засоби відновлення територіальної цілісності держав, на території яких вони виникли, відсутні. У першу чергу це пояснюється незавершеністю реформування світового порядку, зумовленого зникненням зі світової арени одного з основного гравців біполярного світу – Радянського Союзу. Адже саме на території колишніх республік виникло чотири (без урахування ДНР і ЛНР) квазі-державних утворення, що належать до другої і третьої груп невизнаних держав. По-друге, найчастіше такий феномен зустрічався на периферії світової політики і не викликав належної уваги з боку лідерів Західної Європи та США. Однак події 20104 року в Україні внесли значні корективи у діяльність регіональних і міжнародних організацій, військових союзів, зокрема НАТО. Це дає змогу об'єднати зусилля держав та міжнародних організацій і комплексно підійти до вирішення проблеми існування «заморожених» конфліктів, у тому числі і до врегулювання ситуації в окремих районах Донецької і Луганської областей.

Внутрішній аспект територіальної цілісності держави представлений її об'єктивною здатністю протидіяти порушенню недоторканності кордонів або ж відновити територіальну цілісність та адекватною державною, насамперед етнонаціональною, політикою, що запобігає виникненню сепаратизму та будь-яким тенденціям до дезінтеграції території. Протягом усього пострадянського періоду історії України прояви етнополітичної дезінтеграції та сепаратизму мали переважно латентний характер і не становили такої загрози для етнополітичної безпеки і територіальної цілісності держави, як на сучасному етапі державотворення.

Однак пострадянське поліетнічне українське суспільство характеризувалося високим рівнем деконсолідації, розколотістю щодо пріоритетів розвитку України, насамперед щодо зовнішньополітичного та етнополітичного вектора, що вказувало на потенційну загрозу дезінтеграції під дією певних чинників. Ці особливості були викликані почасти тим, що держава в етнонаціональній політиці приділяла незначну увагу нейтралізації етнополітичного розколу, гармонізації, узгодженню інтересів, пошуку компромісів, прийнятних для всіх складових поліетнічного суспільства та всіх регіонів України.

У результаті більшість проблем етнонаціональної сфери, які зрештою стали підґрунтям сепаратизації та дезінтеграції, залишалися невирішеними,

консервувалися й акумулювали конфліктогенний потенціал. Адже прийняття демократичних законів, що регулюють етнополітичну та етнонаціональну сфери, на початку 1990-х років та ратифікація основних міжнародних документів у сфері захисту прав національних меншин виявилася недостатнім для запобігання політизації етнічностей та нейтралізації загроз етнополітичній стабільності держави. Етнонаціональна політика протягом багатьох років не реагувала на потреби етнospільнот, не виробила ефективних правових механізмів реалізації їх прав. Влада України побоювалася територізації вимог окремих етнospільнот (автономізації, відокремлення), наприклад русинів, кримських татар. Тому неврегульованість низки етнокультурних прав не лише національних меншин, але й нації у цілому залишалася потужним етноконфліктогенним чинником, який врешті уможливив розгортання етнополітичного конфлікту на території України.

Список використаних джерел

1. Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 5 грудня 1994 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_158 (дата звернення: 01.03.2017).
2. White House Statement by the President on Ukraine, February 28, 2014 / URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/02/28/statement-president-ukraine> (дата звернення: 01.03.2017).
3. 7124th meeting of the United Nations Security Council / URL: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7124.pdf (дата звернення: 01.08.2017).
4. 7125th meeting of the United Nations Security Council / URL: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7125.pdf (дата звернення: 01.08.2017).
5. North Atlantic Council statement on the situation in Ukraine / URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_107681.htm (дата звернення: 01.03.2017).
6. PACE strongly supports Ukraine's territorial integrity and national sovereignty / URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=4908&lang=2&cat=17> (дата звернення: 01.08.2017).
7. Territorial integrity of Ukraine / URL: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_res_68_262.pdf (дата звернення: 01.03.2017).
8. Резолюция ГА ООН от 27 марта 2014 г. № 68/262 «Территориальная целостность Украины». \ URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/68/262> (дата звернення: 01.03.2017).
9. Unanimously adopting Resolution 2202 (2015), Security Council calls on parties to implement accords aimed at peaceful settlement in Eastern Ukraine / URL: <https://www.un.org/press/en/2015/sc11785.doc.htm> (дата звернення: 01.08.2017).

10. Restoration Of Sovereignty And Territorial Integrity Of Ukraine / URL: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2017-minsk/declaration-25/3555-declaration-minsk-eng> (дата звернення: 01.08.2017).

11. H.R.3364 – Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act / URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364%20> (дата звернення: 01.08.2017).

12. Caspersen N. The pursuit of international recognition after Kosovo // Global Governance. 2015. Vol. 21. №3. P. 393–412.

*Римаренко Сергій Юрійович, доктор політичних наук,
головний науковий співробітник Інституту політичних і
етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України*

АКТУАЛІЗАЦІЯ СОЦІОКУЛЬТУРНИХ КОНТЕКСТІВ. РЕГІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ

Актуалізація проблем соціокультурних відмінностей, регіональних, локальних, субкультурних, 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 міжкультурні 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 етнокультурні та спільну локальну ідентичність у їх певному синтезі, інтеграції та дезінтеграції.

Дихотомічна картина України не відображає сучасні соціокультурні реалії, Тепер головна лінія цивілізаційного розколу проходить не між україномовною Західною Україною і російськомовною Східною Україною, а між двома російськомовними областями – Дніпропетровською та Донецькою. На відміну від західноєвропейського різноманітності «дві України» 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 і тоталітаризмом, економічних переваг і визначення індивідуального ставлення до української держави. Зрештою, на одній території нині співіснують дві країни. Україна пострадянська, де корупція, крадіжки на всіх рівнях та голосування за гроші. Й Україна нова, що успішно воює, збирає гроші на армію і намагається запустити нові бізнеси. 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.Макєєв, «регіональні специфікації соціокультурних відмінностей» [1] 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.

Можна було б погодитися з думкою Н.Головина що «Особливістю нової соціокультурної реальності в Україні полягає насамперед в тому, що наше суспільство перебуває на етапі перелому, соціокультурної трансформації і модернізації» [2], якби не обмежене значення таких термінів як «перехідний соціум», «кризове суспільство», «транзитність соціокультурних надбань» тощо.

Ці терміни мають не тільки обмежене значення, а й характеризують тільки окремий стан суспільства з тимчасовими ознаками. Більше того, говорити про Україну, як транзитну державу/суспільство, можна тільки теоретично, оскільки транзит, зрештою, передбачає рух, а питання «Камо грядеши» (Європейський вибір – це радше механізм а не мета) для України залишається поки відкритим.

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» [3,с.64.].

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, навіть поки що у формі квазіідентичності. Люди розійшлися по різні боки барикад. Якщо ситуація загострюватиметься, то триватиме ще довше. 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 другого боку, у суспільстві посилюється протистояння: меншість, яка обрала протилежну позицію, стала більш затятою, готовою боротися за свої «неукраїнські» цінності [4].

Ці 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). 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. І по-четверте, далеко не останнє. Залишаються і, подекуди, підсилюються регіональні інтереси, які являють собою багаторівневу структуру, складову якої хоча й пов'язані, можуть вступати в суперечності між собою [5]. Дослідники давно говорять про особливості політичних культур по осях Схід – Захід та Північ – Південь [16.]. І нарешті, не слід забувати про те, що «помітну роль, а можливо й визначальну, відіграють регіональні інтереси і 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» [6, 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.

«Формування загальнонаціональної ідентичності, – підкреслюється в аналітичній записці Національного Інституту стратегічних досліджень, – є чинником національної безпеки України. У Стратегії національної безпеки України (затверджена Указом Президента України від 20 травня 2016 р № 240/216) наголошується, що проблему забезпечення національної єдності та соборності Української держави, ускладнює низка негативних чинників в тому числі „ціннісно-світоглядне розшарування українського суспільства, яке обумовлюється культурно-історичними відмінностями окремих регіонів України і поглиблюється внаслідок спекуляцій на цій проблематиці з боку певних внутрішньо- і зовнішньополітичних сил, зокрема екстремістського спрямування”. Відповідно одним з стратегічних пріоритетів політики національної безпеки оголошується «Досягнення національної єдності та консолідації суспільства шляхом подолання як об'єктивних, так і штучних суперечностей соціокультурного, конфесійного, етнічного, мовного, міжрегіонального та регіонального характеру на основі безумовного додержання конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина» [7].

Поліетнічність і полікультурність українського соціуму, що має досить чіткий регіональний вимір, диктує необхідність найуважливішого ставлення до комплексу різноспрямованих ціннісних настанов та їхніх політичних проєкцій. Розробка ефективної стратегії регіональної взаємодії неможлива без врахування настроїв і орієнтацій, у тому числі й глибоко закорінених у просторі «колективного несвідомого».

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 конструктором 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.

Основні політичні актори вже виробили певні правила гри, або певний пакт еліт, своєрідний регіональний розподіл, «невтручання» на інше поле. У свій час Партія Регіонів практично контролювала Схід та Південь України, СДПУ (о) – Захід, наразі основні фінансово-промислові групи мають суттєвий вплив на регіони України (як і на Україну в цілому). Це, до речі, цілком кореспондується з існуванням (чи співіснуванням) соціально-економічних анклавів, які репрезентуються потужними фінансово-політичними групами. політична консолідація, подолання, чи принаймні нівелювання існуючих розбіжностей не може бути відділена від необхідності економічного реформування країни, розвитку повноцінного місцевого самоврядування, затвердження верховенства права, забезпечення як індивідуальних, так і групових прав громадян України.

На початку XXI сторіччя в Україні є можливість, прямуючи в руслі цивілізаційних тенденцій, ще раз осмислити власний досвід 25 років незалежності. Головними ж завданнями держави мають бути збереження єдності і територіальної цілісності країни, розумна децентралізація влади, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, реальне забезпечення прав і свобод людини.

Розвиток регіонів, нормалізація взаємовідносин між центром та регіонами, міжрегіональне співробітництво – ефективний засіб територіальної, політичної, духовної єдності України, бар'єр на шляху до дезінтеграції. Але це можливо тільки за умові доброї волі та зусиль політичного істеблішменту та **Громадян України**.

Список використаних джерел

1. Макеєв С. Регіональна специфікація соціокультурних відмінностей в Україні / С. Макеєв // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2004. – №3.
2. 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>

3. Запорожченко О. Соціокультурні аспекти соціальної взаємодії й ідентифікації в мультикультурному регіоні / О. Запорожченко // Актуальні проблеми філософії та соціології. – 2015.

4. Експерт із психології мас Вадим Васютинський : «Патріотизм добрий тоді, коли він продуктивний» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/internal/ekspert-iz-psihologiyi-mas-vadim-vasyutinskiy-patriotizm-dobriy-todi-koli-vin-produktivniy-.html>.

5. Ідентичність громадян України в нових умовах: стан, тенденції, регіональні особливості. Інформаційно-аналітичні матеріали до Фахової дискусії «Формування спільної ідентичності громадян України: перспективи та виклики» 7 червня 2016 р. – К.: 2016. – 104 с.

6. Татаренко Т. Регіональний чинник у формуванні політичної ідентичності / Т. Татаренко // Політичний менеджмент. – 2009. – № 4. – С. 51–60.

7. Оптимальні чинники формування спільної загальнонаціональної ідентичності громадян України: соціокультурний вимір [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/monitor/September09/20.htm>.

*Sierhiey Sakhanienko,
Doctor of Sciences in Public Administration,
Professor, Odesa Regional Institute for Public Administration
of the National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine*

DECENTRALIZATION POLICY IN UKRAINE : QUO VADIS

The question “quo vadis” of the apostle Peter to Christ envisages an offer to muse upon whether the events are developing in the right direction, whether the changes are happening appropriately, whether the defined goals are fair and the values that lay at their basis are convinced. All these questions arise one way or another in the process of any discussions about the process of decentralization.

The document-term matrix of the speeches by the President of Ukraine P. Poroshenko and by the prime ministers of Ukraine A. Yatsenyuk and V. Groyzman in the Verkhovna Rada of Ukraine in the period of 2014-2017 shows that the category of “decentralization” is in the top three of the most frequently used ones. This clearly testifies that decentralization (fairly speaking, it should be noted that it had been peripheral in the arsenal of the previous governments too), was included into the strategic priorities of the state policy in the aftermath of the political shift of the beginning of 2014 as that time it was the mostly developed³⁸ and hardly the only systemic reform that could offer that time a new government.

³⁸The Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 29, 2012, №169 formed a working group on the issues of improving the territorial arrangement of public

However, in the society and even among the experts, the content of decentralization is simplified and is mostly replaced by derivatives of decentralization phenomena or, even, by the conditions for decentralization.

So, in particular, it's often heard that decentralization is the transfer of authority from "top" to "bottom". This would be acceptable but in Ukraine, unlike most European countries, in the "bottom" (at the level of oblasts, rayons, and even some settlements) there are not only local self-government bodies, but also state bodies (local state administrations, local offices of ministries). In the period of 2010-2013, within the governmental policy of "restoring the vertical of executive power", the competences of local state administrations have been expanded largely. But it is obvious that the strengthening of these bodies "at the bottom" was not decentralized.

On the other hand, decentralization is identified with the local budgets' growth, which had been increased almost twice in the period of 2014-2017. However, the increase of transfers to local budgets for the implementation of state (so called "delegate") functions is obviously not decentralized. It actually will not mean weakening but, on the contrary, strengthening the role of the state in the financial capacity of local self-government*.

Finally, decentralization is often interpreted as a change of the territorial basis of public authority, taking place in the form of local communities' consolidation, creation of medical and educational districts, and so on. However, for example, in the Republic of Belarus in the period of 2013-2016, there was a decrease of almost 10% of municipalities as the result of their consolidation, but hardly any of the experts would argue that Belarus has actively taken the path of decentralization.

So, in our understanding, decentralization is a way of optimization of public administration (i.e. creating the best system in a concrete time), when functions, competences and resources are transferred from the state to non-state institutions (local self-government, quasi-autonomous non-governmental organization).

administration and local self-government. In April 2012, the draft Concept on Local Government Reform in Ukraine was supported by the Coordination Council on Civil Society Development under the President of Ukraine, presented for the expert discussion in Ukraine and submitted for examination to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (Conclusions to Draft Concept CELGR / Lex 4/2012 and CELGR / Lex 5/2013). Draft Laws "On the Consolidation of Local Communities" (Reg. № 9590 dated 14.12.2011), "On intercommunity cooperation" (Reg. №3617 dated November 13, 2013), "On the Principles of State Regional Policy" (Reg. № 3135 dated August 28, 2013) were submitted for consideration to the Verkhovna Rada of Ukraine by the Government headed by M. Azarov. The documents on decentralization adopted in 2014-2015 were only editorially different from those elaborated during the previous period.

*Inflation in Ukraine in the period 2014-2017 was more than 92% from 2013. The share of own revenues of local budgets (without transfers from the state budget) in the consolidated budget of Ukraine (the sum of state and all local budgets) in 2013 was 23.8%, and in 2016 it was 18.3%. Local budget revenues (without state transfers) to GDP in 2013 amounted to 7.7%, in 2017 – 6.1%.

Decentralization can be represented as a set of four “D”:

- devolution – delegation of powers from the state to the institutions of territorial self-government (regional, subregional and local);
- deconcentration – dispersal of powers among various structures of public authority at the territorial level;
- divesting - delegation of powers from bodies of public authority to various types of quasi-autonomous non-governmental organization and NGO;
- deregulation - reduction and cancellation of state regulation in a certain area of social relations at the territorial level.

These processes are laid in the sphere of public policy, but the provision for their effectiveness is the active use of public management tools based on the concept of new public management, including the implementation of territorial reform, and the introduction of the “e-government” and “one-stop window” system, various types of TQM systems, the development of crowdsourcing mechanisms, inter-community cooperation, strategic planning, etc.

It is clear that decentralization is not the only one way to optimize the public administration system. Centralization is also a tool of optimization, especially in the context of the system’s crisis. Many of Ukraine’s neighbours (inside and outside of the former USSR) have chosen centralization as the optimal model of governance and, therefore, ensured economic growth and, consequently, relative welfare of their population.

In particular, GDP (PPP) per capita with roughly the same starting conditions about 6000 \$ in 1991, according to the results of 2016, is more than 25.3 thousand \$ in Kazakhstan, more than 23.2 thousand \$ in Russia, more than 18 thousand \$ in the Republic of Belarus, 17.3 thousand \$ in Azerbaijan, 27 thousand \$ in Turkey. Average world level is 16.1 thousand \$. All of them are centralized states with limited opportunities of local self-government. Ukraine has only slightly increased the figures during the independence period (8.3 thousand \$ in 2016). Taking into account that the inflation of the dollar has reached 60% during this period, in fact the figures were reduced and Ukraine has been moved by its socio-economic positions into the early 70’s of the XX century. Ukraine’s GDP is at the 49th place in the world (in 1991 it was 19th). Taking its per capita Ukraine is at the 114th place between Swaziland and Guatemala.

What are the reasons for choosing decentralization policy under such circumstances? The main ones among them, in our opinion, are the following:

First, the principle of “*contradictio in contrarium*” (from the opposite). For all 25 years of independence, Ukraine has attempted in one way or another to build a centralized model that proved to be inefficient, since it did not provide either adequate economic growth, or the preservation and development of social infrastructure, and even political stability.

Secondly, the collapse of the level of socio-economic development of Ukraine. Modern Ukraine has not been longer able to provide from the national budget a number of medical, educational and other social standards inherited from the USSR, to provide social services in many areas, to keep accumulated in previous times transport, communal and

other infrastructure, etc. Decentralization allows transferring responsibility for these problems of the weak (impoverished) state to, primarily, local communities.

Thirdly, the European choice and its foreign policy influence associated with it. European choice is oriented towards a decentralized model of public administration, which is mostly represented in the EU member states and that model has provided economic and social growth, in particular, to the countries of Eastern Europe.

Fourthly, the Ukrainian political tradition, since the times of the Cossacks, was mainly focused on the construction of a polycentric (including territorial aspect) model of governance. It manifested itself in the ideas of a “free community” that was produced by all democratic orientation ideologues of Ukraine’s independence.

Fifthly, the mentality of the Ukrainian people, who, as a collective unconscious, are oriented towards horizontal rather than vertical constructs.

Sixthly, the political benefits of decentralization, which, through dispersion of political power, make it impossible to monopolize politics by one political group, effectively resolves conflicts, provides flexibility in public policy and takes into account local interests by all political actors who have the opportunity to get a lot of platforms for political participation. In general, it provides the stability of the political system and prevention of revolutions, overthrows and other political shocks.

Seventh, the undoubted managerial benefits of decentralization, which allows the central governmental structures to be “unloaded” from “small” problems. Decentralization greatly facilitates the search for managerial innovations; it provides competition in public services etc.

Of course, there are significant threats to decentralization, in particular:

- deficit of political will to foster decentralization in connection with the reluctance to reduce the “scope” of obtained political power;
- weakening of the dynamics of decentralization policy in connection with the reorientation to “more important” policies;
- discrediting of decentralization policy among the population due to unreasonable administrative steps that have led to a deterioration in the quality of administrative and other services;
- lack of funds for a decentralization policy;
- influence of lobby groups and sabotage by local leaders;
- emergence of a strong opposition, which will draw the disadvantages in implementing decentralization policy in its arsenal;
- federalist and separatist attitude in some regions, which may be associated with decentralization;
- inhibition in the adoption of legal acts for a decentralization policy;
- relapse of the “état” consciousness of Ukrainian citizens;
- internal political and military conflict in the East of Ukraine with the increased external participation.

While implementing a decentralization policy, complex political and managerial processes regarding the strategies for its implementation, are occurring. They can be conditionally described as:

A) A strategy of the “revolutionary jump”. It is a radical change in the system of territorial construction and territorial arrangement of public administration over a short period of time; shift competences from the institution of state administration to the institution of local self-government through its development at all (regional, subregional, local) territorial levels; relying on the civil society in developing the principles of reforming and reforms.

B) A strategy of the limited rapid reform. It is a partial change in the system of territorial construction and territorial arrangement of public administration over a short period of time; the formation of a full-fledged institution of self-government only at a consolidated local level and the preservation of government’s influence at the region and subregion levels; relying on the civil society in developing the principles of reforming and reforms.

C) A strategy of the profound gradual changes. It is a radical and consistent change in the system of territorial construction and territorial arrangement of public administration for a long period of time; formation of a full-fledged institution of self-government at all levels of territorial division; attributing to the competence of the state only supervisory and control functions at the territorial level; reliance on the civil society and experts in developing the principles of reforming and reforms.

D) A strategy of the limited gradual changes is the internal reorganization processes for a long period of time; preservation of the existing territorial model with some changes in the number of territorial units; gradual redistribution of powers in favour of local self-government, but with the preservation of significant executive functions of the state at the territorial level; the reliance on government officials and experts in developing the principles of reforming and reforms.

In fact, at present, the reforming varies between the choice of strategies C and D, with a greater likelihood to implement the scenario D.

The first among the most obvious trends of reforming, which, as noted earlier, is only the condition of decentralization, but not decentralization itself, is the consolidation of local units within the so-called voluntary consolidated territorial communities³⁹. The objective of consolidation is to create a capable entity that is a consolidated local community (CLC), to which one could pass the solution of all issues of local importance and a significant number of issues of regional and national levels. According to the indicative plans of the Ministry of Regional Development of Ukraine, finally the territorial composition of Ukraine should look like the following:

³⁹The territorial division of Ukraine before the beginning of the reform was as follows: the high level is the Autonomous Republic of Crimea, 24 oblasts, 2 cities with special status; the midlevel is 490 rayons and 178 city communities (so called “the cities of oblast significance”); the lower level is 10.2 thousand communities, the center of which are villages, 783 communities, the center of which are townships and 279 communities the center of which are towns (so called “the town of rayon significance”). As optional elements, some cities are divided into districts (111 districts in 24 cities). In general, there are 459 cities/towns, 885 townships, and 28451 villages in Ukraine.

- 24 regions
- from 90 to 110 rayons
- from 1200 to 1500 CLC (gromadas).

Such processes as searching for optimality regarding the size of communities, defining the terms of consolidation, discussing the prospective plans for the creation of the CLC, etc., have greatly intensified the political process at the local level.

In any case, on November 1, 2017, 648 CLCs were formed in Ukraine, which had amalgamated over 3 thousand “old” communities (27% of their total number before the beginning of the reform). There are already 26% of the territory of Ukraine and 14% of the population (mostly rural) of Ukraine in the CLCs.

One CLC consolidates of about 5 “old” communities; the average number of CLCs is about 9 thousand people, at the same time in the “old” rural communities this index varied about 1.4 thousand; the average area of CLC is 233 km sq. The average area of an “old” community is 52 km sq.

According to the existing ratings of oblasts (the parameters of the rating are: the number of CLCs, the scope of oblast area covered by CLCs, the ratio of the number of consolidated and non-consolidated local communities, the number of CLCs with a population of more than 5 thousand people), the first place belongs to Zhytomyr oblast, and the last place belongs to Kirovograd oblast.

Odesa oblast here is in the middle of the ranking with the following indicators (*table 1*).

Table 1

Creation of consolidated local communities in Odesa region

	Communities (Gromadas)		
	Village	Township	City/town
Number of communities in region in 2014 at 01.10.2015	439	32	19
<i>total</i>	490		
Consolidated local communities in 2015-2017 2015-2017	15	6	4
	25		
<i>number of communities that consolidated</i>	62	23	24
<i>settlements in CLC</i>	193	78	40
	311		
Number communities in region in 2014 at 01.05.2017	356	31	19
<i>total</i>	406		

To reach the “critical mass” of CLCs means the creation of conditions for the reforming of the rayon’s. The search of its optimality is, in particular, as follows:

- in the consolidation of all local communities within the rayon into one CLC;
- in the covering of the whole area of the rayon with CLCs;
- in the withdrawing of some CLCs from the rayon because of obtaining (by their administrative centres) the status of cities of oblast significance;
- in the formation of Hospital districts;
- in the formation of the districts of local offices of ministries.

The second area of reforming is the so-called financial decentralization. Despite the victorious government reports, the situation here is not so rose-coloured, because an increase in the amount of local budgets’ funds is due to:

- firstly, high inflation, which in the period of 2014-2017 has reached 90%;
- secondly, most of the funds, as in previous times, are transferred to local budgets for the execution of so-called “delegated” competences from the state. At the same time, local communities can freely operate their own funds that make up a small share of local budgets (from 15 to 20% depending on the community).
- thirdly, the transfer of additional functions to the level of CLC and the transfer of the corresponding resources from other budgets, first of all, from rayon budgets. As a result, the cost per inhabitant in the CLC increases by the amount that was previously provided for it in the rayon budget.
- fourthly, one-time financial support of the CLC for the initial arrangement of the CLC infrastructure.

In addition, there is a steady tendency to impose additional competence at the level of CLC without its adequate financial support from the state, which necessitates the realization of state functions at the expense of community resources. This situation is greatly impeding the formation of new CLCs.

Overall, it can be argued that, despite a decrease of subsidization level, CLCs have not become self-sufficient financially and economically. They cannot solve their tasks and functions without subsidies from the state.

The positive phenomenon of the decentralization policy has been the right of local communities to allocate money within their own funds at banking institutions that they immediately began to use actively and receive additional financial resources in the form of interest (transfers from the state budget, which are average of more than 80% of local budgets, are still exclusively in the state treasury). The local self-government bodies have become freer to implement loan policies and apply other financial instruments.

The third area of reform is to increase the competence of local self-government bodies in some areas. Within the policy of decentralization, a number of functions should be postponed:

➤ from the national level to the oblast level (most of the state social programs, programs in the areas of culture, sports, development of transport, road economy, communications, telecommunications and informatics, etc.);

➤ from the oblast level to the level of “new” rayons and communities whose centres are cities of oblast significance (including secondary education for citizens in need, those who need social assistance and rehabilitation, vocational education, specialized outpatient clinics and inpatient care, etc.);

➤ from rayon level to CLC level (in particular compulsory secondary education, educational institutions for people in need and those who need social assistance and rehabilitation, primary health care, outpatient clinics and inpatient care, shelters for children, social service centres, assistance for families with children, low-income families, disabled from childhood, children with disabilities, additional payments for the population to cover the cost of housing and communal services, the maintenance and training-work of children’s and youth sports schools of all types etc.).

Within the decentralization policy, the provision of a number of state administrative functions related to architectural and building control, registration of legal entities, registration of real estate entities, registration at the place of residence, etc. were also transferred to the CLC level.

The following direction of the decentralization policy is revealing – that is introduction of new effective tools of public management, in particular, the creation of administrative services centres, working according to the principles of a “one-stop shop”, the dissemination of so-called public budgets, e-governance systems and the cooperation of local communities. At the same time, it should be noted that the mentioned component of the decentralization policy is still developing rather slowly.

The extension of competences of local self-government bodies should envisage a change of organizational design of the system of public administration at the territorial level. This level (according to a given matrix of reforming policy) should include the creation of executive bodies of oblast and rayon councils, the transformation of local state administrations from executive bodies into control and supervisory bodies, etc.

The development of such a model requires constitutional changes. To create a majority of 2/3 of the parliament for making amendments to the Constitution of Ukraine is almost impossible. The process of institutional reforms has slowed down, although the Verkhovna Rada of Ukraine has approved a bill by a simple majority. Within the legislative changes regarding the organizational design of the territorial arrangement of public administration, it was possible to introduce nothing but the institute of the praepostor (starosta) in the CLC.

Finally, there are some findings regarding the prospects of decentralization. According to the extrapolated forecasts of the World Bank, the level of GDP in 2013 (and it is under the most favourable conditions) will be reached in 2024, and the level of GDP in 1990 – in 2035. At the same time, a significant part of GDP (namely, from 10 to 20 billion dollars annually or exceeding 4% of GDP growth) Ukraine will give

a repay as a payment for loans within the agreement on the restructuring of debts. Thus, taken as a whole, the generation of those who are 30 and more will not have a decent standard of living even in terms of the average developed European country. In addition, the distinction will be differentiated between the regions and individual communities. All these processes will de-legitimize the state. The way out of this “loop” will be in centralization, that is in an attempt (at least somehow, within the framework of the electoral cycle) to ensure social and hopefully political stability using the mechanism of redistribution of resources. Thus, there is a high expectation that the pendulum of decentralization, leaning far to the left, will eventually be at least far to the right. This phenomenon of the recurrence of centralism after decentralization reforms is well described in political sciences’ research.

The draft 2018 state budget has already clearly shown the movement of the pendulum of the reform in the direction of re-centralization. It is assumed that the subvention to the regions will be distributed through the administrative vertical: the Cabinet of Ministers of Ukraine – oblast state administrations – rayon state administrations. This puts CLCs in a significant dependence on oblast and rayon state authorities. It is proposed to change the existing motivational mechanism of horizontal alignment in the budget package and to increase the amount of withdrawals from local budgets to the state budget from 50 to 80%. Such a system was operating until 2014, when 96% of local budgets were subsidized. Such decisions on “centralization” of resources in socially important spheres will mean a “rollback” of a decentralization policy. In addition, this will trigger negative trends in the transfer of authority to a higher level.

But still, a recurrence of centralization is not Ukraine’s fate, although its probability is very high. The transition to a new reform matrix, which has its conceptual expression in the so-called model of multilevel governance, can be a “protector”. Multilevel governance, as it follows from the relevant Charter adopted in 2014 by the Committee of the Regions of the European Union, provides polycentricism of public authority and the need to develop a system of constant negotiations and interactions between the interconnected competences of public authorities, non-governmental organizations, and business structures at different levels – local, regional, national levels with the gradual strengthening of the local level across all sectors through the process of decentralization.

*Михальченко Сергій Васильович, директор НДІ,
Товбич Валерій Васильович, доктор архітектури, професор,
НДІ історії та теорії архітектури, містобудування та дизайну,
Київський національний університет будівництва і архітектури*

КОНВЕРСІЯ І СОЦІАЛЬНИЙ СИНТЕЗ МАЙНОВИХ КОМПЛЕКСІВ ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Після остаточного визначення європейського вектору розвитку України природньо змінюється і концепція побудови оборони країни в цілому, що і визначено Указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 та рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 «Про Стратегію національної безпеки України». Визначну роль становить також прийняття «Стратегічного оборонного бюлетеню України на період до 2020 року», що введений Указом Президента України № 240/2016.

Реформування системи національної безпеки неодмінно потягне за собою здійснення значних будівельних проектів, що потребуватиме опрацювання Державної програми розквартирування військ, розробки і застосування нової нормативної бази будівництва об'єктів спеціального призначення, визначення основних принципів конверсії застарілих і соціального синтезу нових майнових комплексів, що забезпечуватимуть національну безпеку України.

Для ефективного формування та функціонування Збройних Сил України та їх розвитку необхідно підтримувати їх матеріально-технічне забезпечення на високому рівні, який повинен відповідати сучасним вимогам і світовим стандартам. Як ми бачимо з останніх подій, цей аспект в Україні багато років нехтувався. Це свідчить про нагальну потребу в дослідженні проблем нормування і стандартизації та створення територіального планування та містобудівних рішень для майнових комплексів оборони за умов переходу до нової концепції побудови оборони в Україні, наближеної до світових стандартів, зокрема Південно-атлантичного альянсу. Повною мірою це стосується також об'єктів оборони, охорони кордонів, правоохоронних органів і пенітенціарної системи. У всіх зазначених галузях, за деяким виключенням запобігання надзвичайним ситуаціям, нормування та стандартизація використовуються часів СРСР, при тому, що при наближенні до стандартів Європи та інших регіонів вільного світу ці норми безнадійно застаріли. Окремі спроби перейти на сучасні принципи стратегічного планування і прогнозування у будівельній галузі сфери національної безпеки України носять несистемний характер, хоча інші аспекти національної безпеки України опрацьовуються доволі жваво.

Проблема полягає у створенні сучасної принципово нової системи територіального розквартирування військ в спеціальних поселеннях, які виконуватимуть роль регіональних (обласних) мобілізаційних, навчально-тренувальних центрів, а також функції комплектування маршових батальйонів в особливий період.

Сьогоднішня ситуація засвідчує, що регламентаційні документи різного рівня щодо формування основних фондів Збройних Сил України ґрунтуються переважно на вимогах документів радянських часів, які вже є морально застарілими. Природно, що дослідження такого роду мають закритий характер. Наявні результати досліджень показують, що загальні принципи територіального розквартирування військ існують і цілком піддаються вдосконаленню на основі наукових досліджень сучасними методами.

Фахівцями КНУБА опубліковано ряд статей та взято участь в певній кількості наукових конференцій (в тому числі міжнародних), налагоджено ділові стосунки з представництвом НАТО в Україні, створено бібліотеку публікацій країн розвинутої обороноспроможності за темою проекту.

Наказом Мінрегіону України від 01.07.2016 № 210 за поданням і опрацюванням авторів проекту створено Комітет стандартизації ТК-320 «Об'єкти спеціального призначення», що доводить конструктивне ставлення центральних органів державного управління до проблеми.

Стрімкий розвиток озброєння і військової техніки та загалом військової справи висуває перед державою вимоги щодо необхідності приведення у відповідність матеріально-технічної бази, зокрема інженерного забезпечення та кадрового забезпечення до сучасних міжнародних стандартів.

Власне життя вже ставить виклик, щодо визначення принципів формування містобудівного та архітектурного середовища з метою підготовки високоефективного особового складу надсучасних Збройних Сил.

Пріоритетність модернізації системи розквартирування військ акцентується вимогами Указу Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 та рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України».

Указ Президента України № 240/2016 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» ввів поняття «територіальний принцип побудови оборони», відповідно до якого, враховуючи багаторівневий і комплексний характер стратегічного планування і прогнозування у будівельній галузі сфери забезпечення національної безпеки, необхідно запровадити належну підготовку та перепідготовку фахівців у цій галузі, а також передбачати створення відповідних структурних підрозділів у кожному суб'єкті стратегічного планування і постійно діючих міжвідомчих робочих груп та залучати до цих процесів представників наукових та науково-дослідних установ.

Але головне – це забезпечення виконання стратегічних документів держави, у тому числі державних програм і стратегічних планів розвитку у сфері забезпечення національної безпеки. Як зазначають експерти, процес змін не закінчується ухваленням стратегічних документів. Без їх ефективного впровадження важливі проблеми так і залишаться не розв'язаними. Тому процес впровадження нормативних документів у сфері будівництва об'єктів спеціального призначення слід розглядати як продовження циклу стратегічних

змін у напрямку до його кінцевої мети – врегулювання проблем у сфері національної безпеки.

Очікувані напрацювання, а саме розробка принципів проектування та зведення територіальних оборонних комплексів (таборів) матиме високу значимість для підвищення обороноздатності України внаслідок можливості їх використання при вишкілі та підготовці вояків, а також у значній мірі буде сприяти успішному виконанню задач з обладнання позицій та районів розташування військ. Розроблені графіки, номограми, типові схеми фортифікаційного обладнання дозволять значно скоротити час, як на стадії планування, так і у ході виконання задач формування середовища військових поселень. При цьому має бути забезпечена універсальність, проста відповідна номенклатура, яка забезпечує різний список умов та відповідностей. Кожен із компонентів Державної програми розквартирування військ має задовольняти виконання загальної мети і в той же час має бути науково обґрунтованим та доведеним та закінченим елементом національної безпеки України.

Крім того, матимуть практичну цінність застосування оригінальних методик та технологій у проектуванні та будівництві спеціальних споруд захисного та охоронного характеру стратегічних об'єктів, пенітенціарної системи, споруд правоохоронних закладів тощо. А також можуть бути використані у процесі бойової підготовки військ та оперативної підготовки штабів, навчальному процесі вищих військових навчальних закладів, а також в подальших дослідженнях по визначення шляхів удосконалення та підвищення ефективності військ.

На цей час фахівцями Науково-дослідного інституту історії та теорії архітектури, містобудування та дизайну Київського національного університету будівництва і архітектури здійснюється ряд наукових і практичних розробок суто оборонної тематики – прикладні вишукування в сфері фортифікації, застосування новітніх матеріалів та конструкцій, використання комп'ютерних технологій в умовах гібридної війни.

Таким чином ми маємо кластер – свого роду схему, згідно якої (на прикладі розквартирування військ) від початку її вирощування – освіти фахівців з проектування та будівництва спеціальних споруд до власне активних дій із зміцнення обороноздатності країни проходить за єдиним ланцюгом.

Кластер — одна з сучасних форм інтеграції, метою якої є створення індустріальної основи для підвищення конкурентоздатності, високої продуктивності та економічного зростання галузі народного господарства, що актуально і для діяльності структур оборони, охорони кордону, правоохоронних та пенітенціарної системи. Зарубіжні дослідження переконують, що саме завдяки кластерам підвищується продуктивність і впроваджуються інновації. Створення кластерів обумовлене загальними закономірностями розвитку сучасної економіки і розвитком партнерства між державою, економікою і наукою.

Це свого роду схема, згідно якої (на прикладі оборони) від початку її вирощування – освіти офіцерського корпусу та призову військовослужбовців за контрактом до власне активних дій із зміцнення обороноздатності країни проходить за єдиним ланцюгом. Кластери складаються із багатьох елементів, властивих ринковим умовам, тоді як ТПК є своєрідною продукцією планової економіки.

В нашому випадку фундамент кластера оборони складає матеріальна база, що отримана у спадок від вкрай милітаризованої економіки СРСР. При отриманні незалежності Україні від УРСР дістався розвинутий військово-промисловий комплекс, значні милітаризовані території та накопичені озброєння. Це призвело до певної ейфорії при оцінюванні потенціалу оборони і викликало активне зменшення (вірніше розкрадання) військового потенціалу. Зокрема в результаті бездумної конверсії безслідно зникли значні майнові комплекси, яскравим прикладом чого є доля Узинського військового авіаційного терміналу.

Кластерний підхід виконує важливу соціальну функцію, сприяючи забезпеченню робочими місцями сільських жителів і наповнення місцевих бюджетів з найбільш ефективним використанням наявного ресурсного потенціалу і конкурентних переваг усієї території регіону.

Відповідно ставиться одна із задач як забезпечити життєдіяльність та життєстійкість таких об'єктів. Це відповідає сучасним вимогам до дій під час збройних конфліктів та воєн. В Україні цьому аспекту приділялось досить мало уваги і в рамках загальної методології ведення бойових дій і в науковому та технологічному забезпеченні цього процесу.

Висновки:

1. На сьогодні в Україні відсутня єдина система стратегічного прогнозування і планування у будівельній галузі сфери забезпечення національної безпеки, яка б розглядала сектор безпеки і оборони як цілісний об'єкт прогнозування і планування. Впровадження єдиної системи стратегічного прогнозування і планування у будівельній галузі сфери забезпечення національної безпеки в Україні дозволить забезпечити: своєчасне і адекватне реагування на реальні та потенційні загрози національній безпеці; ефективне використання ресурсів органів і сил сектору безпеки і оборони; взаємозв'язок з іншими видами загальнодержавного планування і прогнозування; відповідність між пріоритетністю завдань у сфері забезпечення національної безпеки.

2. Впровадження такої системи потребує удосконалення відповідної законодавчої та нормативної бази Процес організації і проведення останнього також має бути нормативно упорядкований.

3. На сьогодні певні елементи системи прогнозування та планування у будівельній галузі сфери забезпечення національної безпеки не перебувають навіть на стадії формування.

Список використаних джерел

1. "Формування системи стратегічного планування і прогнозування у сфері національної безпеки України". Аналітична записка / Відділ проблем національної безпеки (О.О. Резнікова, В.Ю. Цюкало) № 20, Серія «Національна безпека».
2. Аскарів В. Х. Нові підходи до організації системи оборонного планування в Збройних Силах України [Електронний ресурс] / В. Х. Аскарів, С. С. Масловський. – Режим доступу : <http://defpol.org.ua/site/index.php/ru/arhiv/obonoglyad/1709-2010-04-08-10-45-34>.
3. Defence Capability Development Manual 2006 [Електронний ресурс] / Australian Government, Department of Defence. – Режим доступу : www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf.
4. Оборонный менеджмент, Ознакомление. Под ред. Г. Букур-Марку и др. – Женева-Киев, 2011. – С. 75.
5. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. Монографія / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. – К.: НІСД, 2010. – 288 с.
6. Актуальні питання нормативно-правового забезпечення технічного регулювання у будівельній галузі сфери національної безпеки України / Михальченко С.В, Гетун Г.В, Товбич В.В. // Сучасні проблеми технічного регулювання в будівництві. Вип. № 2. – К. : КНУБА, 2016. – С. 48–52
7. Михальченко С. В. Кластерний підхід до формування та розвиток спеціальних територій за умов наближення до стандартів розвинених країн / С. В. Михальченко // Містобудування та територіальне планування. Вип. № 59. – К. : КНУБА, 2016. – С. 336–340.
8. Михальченко С. В. Формування системи стратегічного планування і прогнозування у будівельній галузі сфери національної безпеки України / С. В. Михальченко // Містобудування та територіальне планування. Вип. № 61. – К. : КНУБА, 2016. – С. 78–83.

*Левицька Надія Миколаївна, доктор історичних наук, професор,
завідувач кафедри гуманітарних наук,*

*Пилипенко Олександр Євгенович, доктор історичних наук, професор,
Національний університет харчових технологій*

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ У 1991-2017 рр.

Головним завданням різних країн світу протягом їх існування був розвиток регіонів як одиниць регіонального рівня управління держави, які здатні зменшити навантаження на органи центральної влади, перебравши на себе частину їх повноважень та максимально врахувати потреби місцевих жителів при прийнятті важливих рішень. Цей процес є наслідком глобалізації світу та вдалого здійснення урядами країн політики децентралізації,

регіоналізації та демократизації. Державна регіональна політика – це сукупність організаційно-правових заходів, які здійснюються державою у сфері розвитку регіонів країни з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів та затверджених стратегічних завдань. Заходи уряду України спрямовані на стимулювання інноваційного розвитку продуктивних сил регіону, раціональне використання їх матеріальних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, вдосконалення територіальної організації суспільства, створення умов для нормального життя населення. Впровадження даного виду внутрішньої політики пов'язане з необхідністю вдосконалення регіонального управління.

Державна регіональна політика є складовою частиною загальної стратегії економічного, культурного та соціального розвитку української держави. Залишена у спадок радянською владою надмірна централізація управління, недостатнє фінансово-економічне забезпечення місцевих органів влади призвели до значних диспропорцій у розвитку окремих регіонів, розбалансування економіки, накопичення на місцях господарських, економічних та соціальних проблем.

Життєві випробування та виклики, які відчули на собі мешканці різних міст і сіл України впродовж перехідного періоду, висунули нові вимоги щодо збалансованого розвитку регіонів; розв'язання специфічних проблем регіонів та окремих населених пунктів, депресивних територій, малих міст, гірських територій тощо. Все це потребує від органів влади узгодження цілей, пріоритетів, завдань та заходів щодо розв'язання нагальних проблем регіонального розвитку. Важливе значення має якісне законодавче забезпечення нових реформ..

Вітчизняне законодавство у галузі регіонального розвитку формувалося протягом 1991–2017 рр. Вищий законодавчий орган і вищі органи влади мали створити ряд стратегічних нормативно-правових документів у сфері регіонального розвитку. Чинне законодавство визначає інституції, що формують та реалізують державну регіональну політику, реалізують проекти регіонального розвитку, а також визначають основні джерела фінансування регіонального розвитку. Проте діючі на сьогодні закони України та підзаконні нормативно-правові акти не завжди дають відповіді на виклики сьогодення. Більше того, інколи вони суперечать один одному. Частина з них побудована на абсолютно різних концепціях і мають різні способи правового регулювання.

На сьогоднішній день державну регіональну політику регулюють: Конституція України, Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341 «Про концепцію державної регіональної політики», закони України «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «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», акти Президента України, Кабінету Міністрів України.

21 липня 2006 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 1001 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року». В ній поданий детальний аналіз соціально-економічного розвитку регіонів, стан демографії, розвитку науки і освіти, міграційних процесів та інших аспектів життя. В пункті 4 сформульовані мета та стратегічні завдання регіональної політики уряду до 2015 року.

Основною метою Стратегії є створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку на сучасній технологічній основі, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення. Виконання зазначених завдань дасть можливість забезпечити динамічний збалансований розвиток країни в цілому, наблизити рівень життя до європейських стандартів та створити умови для посилення економічної активності в усіх регіонах країни, що сприятиме поступовому пом'якшенню міжрегіональних диспропорцій, зменшенню ризиків утворення депресивних територій та захистить суспільство від значних витрат на відновлення належних умов їх життєдіяльності.

Стратегічним завданням державної політики регіонального розвитку України до 2015 року визнано підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу. Пріоритетний напрям – реструктуризація економічної бази окремих регіонів і створення умов для диверсифікації на новій технологічній основі. Згодом постановами КМУ № 750 від 16.05.2007 р. та № 1190 від 16.11.2011 було внесено зміни і доповнення до попередньої постанови.

У 2008 р. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України були залучені експерти Європейського Союзу до підготовки нової концепції регіональної політики. Була проведена велика робота по підготовці законопроекту і 5 лютого 2015 р. Верховна Рада України прийняла новий Закон України «Про засади державної регіональної політики» (№156-VIII), а 1 березня 2015 р. Президент України П. Порошенко його підписав. Прийнятий Закон заклав фундамент для нового законодавства про регіональний розвиток в Україні, яке базується на кращих європейських традиціях та надав можливість переглянути на його основі усе існуюче регіональне законодавство.

В законі закріплені основні принципи, на яких базується державна регіональна політика (як складова частина внутрішньої політики України): «принцип законності, історичної спадкоємності, етнокультурного розвитку, паритетності, відкритості, субсидіарності, координації, унітарності, сталого розвитку регіонів». Принцип субсидіарності, зокрема, передбачає передачу владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації. Об'єктами державної регіональної політики мають бути: регіони, макрорегіони, мікрорегіони, міста, села, селища, об'єднані в порядку,

встановленому Кабінетом Міністрів України. Законом чітко трактується ряд термінів, зокрема моніторинг та оцінка результативності реалізації державної регіональної політики, програма регіонального розвитку.

Суб'єктами державної регіональної політики є Президент, Верховна рада України, Кабінет міністрів України, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування. Реалізація державної регіональної політики здійснюється на основі комплексу документів, серед яких: «Державна стратегія регіонального розвитку України»; «План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України»; регіональні стратегії розвитку; плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку; інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів.

Для координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування із забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики Законом передбачено утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку (консультативно-дорадчий орган) та заснування регіональних агенцій регіонального розвитку за участю асоціацій підприємців, органів місцевого самоврядування, вищих навчальних закладів, наукових установ, громадських об'єднань.

Фінансування заходів державної регіональної політики передбачається за рахунок: коштів з державного бюджету місцевих бюджетів; фінансових ресурсів суб'єктів регіональної політики, державних та приватних партнерів об'єднаних на принципах державно-приватного партнерства, міжнародних інституцій; капітальних видатків державного бюджету; державних цільових програм подолання депресивності територій; угод щодо регіонального розвитку; програм і заходів, інвестиційних проектів, що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку.

6 серпня 2014 р. Кабінет Міністрів України видав постанову за № 385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», де ставились конкретні завдання на найближчу перспективу. До речі, в країнах Західної Європи були прийняті подібні програми (наприклад, в галузі екологічної безпеки) з перспективою до 2030 р. Цілком зрозуміло, що в українських реаліях передбачити якісь процеси на такий тривалий термін досить складно.

Кабінет Міністрів подав також на розгляд Верховної ради України законопроекти про внесення змін до законодавчих актів України, забезпечив перегляд і приведення міністерствами та іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із прийнятим Законом. Зарубіжний досвід, відображений у Законі, відкрив можливості для створення в Україні адаптованої до законодавства Європейського Союзу системи документів, що стосуються формування та реалізації державної регіональної політики; механізмів її фінансового забезпечення та шляхів здійснення моніторингу. За словами віце-прем'єр-міністра, міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-

комунального господарства Геннадія Зубка, особливого значення державна регіональна політика набула у зв'язку з підписанням у 2014 р. «Угоди про асоційоване членство України в Європейському Союзі». Прем'єр-міністр України В. Гройсман заявив, що прийняття нових законів дасть можливість регіонам залучати нові джерела фінансування, у тому числі й за рахунок коштів Європейського Союзу.

7 жовтня 2015 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 821 "Деякі питання реалізації у 2015 - 2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року", а 11 листопада 2015 року постанову № 931 "Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів". Ці документи з'явилися з метою перевірки стану виконання законів України та «Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 року № 385. Районні та обласні державні адміністрації видали відповідні розпорядження. Таке ж розпорядження №311 видала Київська міська державна адміністрація 11.05.2016 р – виконавчий орган Київської міської ради. «Про затвердження плану роботи з виконання у 2016 - 2017 роках завдань Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року».

Україні, як молодій державі, можна використати досвід країн Європейського Союзу. Період становлення регіональної політики ЄС припадає на 70 - 80-і роки минулого століття. В «Єдиному європейському акті» (1986 р.) була прописана необхідність економічної та соціальної єдності, чим закладені основи для проведення спільної регіональної політики, яка ґрунтується на засадах солідарності. У 1988 р. проводиться масштабна корекція регіональної політики ЄС, під час якої визначаються шість пріоритетів: сприяння розвитку й зміні структури відсталих регіонів; конверсія або перебудова регіонів, які зазнали відчутних втрат внаслідок промислових спадів; подолання застійного безробіття в регіонах; сприяння включенню молоді в професійну діяльність; реформа спільної сільськогосподарської політики, розвиток і зміна структури регіонів з низькою щільністю населення. На початку ХХІ ст. під впливом процесів глобалізації приймається «Порядок денний 2000» – фінансовий план Європейського Союзу на 2000–2006 рр. У тексті цього документу регіональна політика ЄС замінюється поняттям політики згуртування, що означає переплетіння регіональної і соціальної політики, які вже розглядаються як єдине ціле. Відбувається трансформація європейської регіональної політики. Вона спрямовується на формування нової ролі регіонів у розвитку самого Європейського Союзу. В умовах глобалізації регіони відрізняються між собою вже за рівнем включення в глобальні процеси (глобалізовані і неглобалізовані). Розвивається взаємозв'язок між регіональними і глобальними партнерами на субрегіональному рівні.

Для країн, що претендують на вступ до Європейського Союзу, розроблено «Спеціальну програму підготовки до вступу для сільського господарства і сільського розвитку (Sapard)». В європейські регіональні процеси Україна включена через «Європейську політику добросусідства» 2006 р. Програма Європейського Союзу «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» є новим проектом, який реалізовується через бюджетну підтримку, технічну допомогу та проекти «Twinning» спільно з адміністраціями країн-членів Європейського Союзу. Головною метою вказаних програм є сприяння територіальному згуртуванню країни.

Реалізація нових проектів надасть можливість підвищити потенціал українських органів державної влади та поліпшити законодавство у сфері регіональної політики. Експерти Ради Європи взяли участь у розробці проектів Європейського Союзу «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні», «Порядок використання коштів Державного фонду регіонального розвитку» та «Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку у 2015 і подальших роках». Протягом 2014 року проект Європейського Союзу «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» надав експертний супровід процесу розробки регіональних стратегій розвитку в Сумській, Полтавській, Київській, Рівненській та Івано-Франківській областях.

Окрім того, Європейський Союз прагне визначити заходи для швидкого відновлення постраждалих від військово-політичного конфлікту територій, що перебувають під контролем уряду України. Ця ініціатива є частиною довгострокової підтримки ЄС «Програми реформування політики регіонального розвитку», що впроваджується урядом України. Ціль ініціативи полягає в тому, щоб зміцнити потенціал місцевих органів влади та інших зацікавлених сторін у розробці та реалізації ефективних програм регіонального розвитку, надання допомоги біженцям.

З метою підвищення ефективності державної політики у сфері регіонального розвитку шляхом залучення мережі аналітичних організацій громадянського суспільства для розробки, аналізу та моніторингу стратегій регіонального розвитку в Україні та впровадження рекомендацій з вдосконалення стратегій регіонального розвитку на строк до 2020 р. Інститут громадянського суспільства за підтримки Представництва Європейського Союзу в Україні розпочав реалізацію нового проекту «Регіональна політика в Україні: громадський моніторинг стратегій регіонального розвитку». Партнерами проекту також є Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад», Офіс Ради Європи в Україні. Основні завдання проекту: залучення аналітичних центрів з кожного регіону України до діяльності в складі Асоціації регіональних аналітичних центрів з метою аналізу державної політики та розробки стратегій регіонального розвитку.

Таким чином, виклики, що постають перед Україною в умовах глобалізації і військових конфліктів, зумовлюють необхідність термінового

пошуку інноваційних підходів до формування власної регіональної політики, модернізації системи управління регіональним розвитком. Аналіз законодавчої бази державної регіональної політики дозволяє зробити висновок про те, що протягом періоду незалежності було створено законодавче підґрунтя для демократизації процесів управління кожним регіоном, удосконалення інтеграційних зв'язків між органами державного управління та місцевими органами влади. Правові відносини між державою і регіональними органами влади встановлюються на конституційних засадах, за принципом верховенства права та на підставі чинних законів України.

Список використаних джерел

1. Беззуб І. Регіональна політика в Україні: сучасний стан та стратегія реформування. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.центр.досліджень.соціальних.комунікацій.Національної.бібліотеки.імені.В.І.Вернадського>.
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21.07.2006, № 1001. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
3. Закон України «Про засади державної регіональної політики». 1 березня 2015 р. // Вісник Верховної Ради України. – № 3. – 2015. – 721 с.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 06.08.2014, № 385. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації у 2015-2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020» від 07.10.2015, № 821. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
6. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minregion.gov.ua.

*Малиновський Валентин Ярославович,
доктор політичних наук, професор,*

*професор кафедри політології та державного управління
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*

ПРОЦЕС ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА ВОЛИНІ У 2017 РОЦІ

Станом на 01.10.2017 р. в Україні створено 614 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), з яких у 201 ОТГ 29 жовтня 2017 р. відбудуться перші місцеві вибори. За прогнозними оцінками Міністерства

регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України до кінця 2017 р. буде утворено понад 660 ОТГ, що об'єднують більше 3 тис. громад (27,1% від загальної кількості громад, що функціонували на 01.01.2015 р.) та близько 4 млн населення (~ 14% від загальної кількості населення України).

Станом на 01.10.2017 р.:

- у 308 районах утворено 614 ОТГ;

- у 103 районах відбулося об'єднання більше 50 % територіальних громад району;

- у 5 районах 5 областей об'єдналися усі територіальні громади району (Апостолівський район Дніпропетровської області, Оріхівський район Запорізької області, Горностаївський район Херсонської області, Летичівський район Хмельницької області, Куликівський район Чернігівської області)

- у 9 районах 8 областей – одна ОТГ утворена в межах усієї території району (Лиманська ОТГ Донецької області, Народицька ОТГ Житомирської, Великобілозерська ОТГ, Чернігівська ОТГ Запорізької області, Біловодська ОТГ Луганської області, Подільська ОТГ Одеської області, Коломацька ОТГ Харківської області, Старосинявська ОТГ Хмельницької області, Сновська ОТГ Чернігівської області);

- у 4 районах 3 областей у межах району залишилися тільки по 1 територіальній громаді, що не увійшли до ОТГ (Брусилівський район Житомирської області, Золочівський район Харківської області, Куликівський район, Срібнянський район Чернігівської області);

- 29 ОТГ 19 областей утворено в межах території 2 або 3 районів (Лука-Мелешківська, Краснопільська, Росошанська, Гніванська ОТГ Вінницької області; Оваднівська, Городищенська ОТГ Волинської області, Любимівська ОТГ Дніпропетровської області, Глибочицька, Оліївська ОТГ Житомирської області; Новобогданівська ОТГ Запорізької області; Брошнів-Осадська ОТГ Івано-Франківської області; Фурсівська ОТГ Київської області; Помічнянська ОТГ Кіровоградської області; Нижньодуванська ОТГ Луганської області; Воютицька ОТГ Львівської області; Маяківська, Цебриківська, Знам'янська ОТГ Одеської області; Новогалещинська, Сенчанська ОТГ Полтавської області; Демидівська ОТГ Рівненської області; Верхньосироватська ОТГ Сумської області; Хоростківська, Зборівська ОТГ Тернопільської області; Любимівська ОТГ Херсонської області; Грицівська ОТГ Хмельницької області; Зорівська ОТГ Черкаської області; Холминська, Олишівська ОТГ Чернігівської області) [1].

Окрім величезної організаційно-роз'яснювальної роботи, такі результати вдалося досягти тому, що у 2017 р. суттєво поліпшилося законодавче забезпечення децентралізаційної реформи. Були прийняті довгоочікувані закони. Зокрема, 9 лютого Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)». Він більш чітко визначає статус старости через

встановлення просторових меж його діяльності, кола повноважень, підстав та порядку дострокового припинення повноважень, гарантій діяльності тощо. Зокрема, у чинне законодавство було введено поняття «старостинський округ», межі якого співпадають з межами території юрисдикції рад тих громад, які об'єдналися. Цим запроваджується повсюдність інституту старост в межах ОТГ, що є гарантією захисту прав та інтересів жителів усіх сіл та селищ.

14 березня Верховна Рада прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів». Прийняття цього закону зняло болісну проблему – об'єднання суміжних територіальних громад, що знаходяться в різних районах. Через відсутність цього механізму, ЦВК відмовляла у призначенні перших виборів у таких ОТГ та навколо міст обласного значення. Зокрема, Оваднівська ОТГ (Волинська область), до складу якої ввійшли сільські ради Володимир-Волинського і Турійського районів, була сформована ще у 2015 р., але два роки не могла відбутися через відмову ЦВК призначити перші вибори. Закон запровадив норму, згідно з якою, якщо до складу ОТГ увійшла територіальна громада, розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого знаходиться адміністративний центр створеної ОТГ. Але, якщо центром громади є місто обласного значення, зміни меж районів не відбуваються.

Також був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)». Він спростив процедуру добровільного об'єднання територіальних громад, надав право громадам за спрощеною процедурою приєднуватися до вже створеної ОТГ. Він сприятиме формуванню справді спроможних громад, відповідно до затверджених Перспективних планів без порушення Методики формування таких громад. Змінами, зокрема, визначаються параметри, після досягнення яких новостворена ОТГ може вважатись спроможною. Така громада повинна бути створена навколо центру, визначеного Перспективним планом формування територій громад області, і в ній повинно проживати не менше половини мешканців від кількості, передбаченої Перспективним планом. Кожна наступна територіальна громада об'єднується з цією ОТГ за спрощеними процедурами. Також в приєднаних територіальних громадах проводяться вибори депутатів ради ОТГ, у той час, як вибори голови ОТГ не проводяться.

Як на загальнодержавному фоні виглядає Волинська область у децентралізаційному процесі?

Якщо у 2015 р. було утворено всього 5 ОТГ, у 2016 р. 10 ОТГ, то у 2017 р. – 25, відповідно, на кінець року їх стане 40 (див. рис. 1).

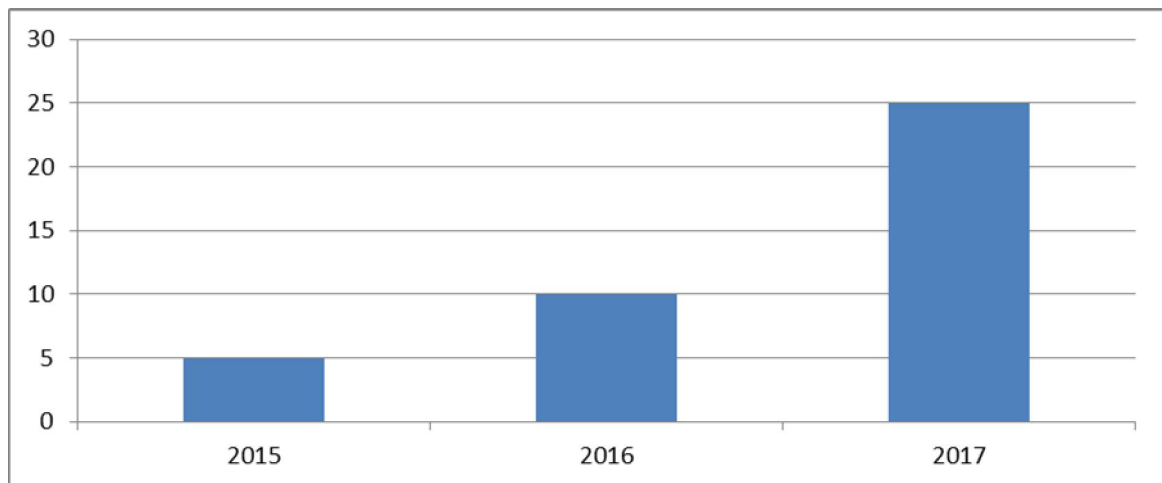


Рис. 1. Динаміка формування ОТГ у Волинській області

30 квітня 2017 р. відбулися перші вибори у 5 ОТГ: Колодяжненській (Ковельський район), Заборольській (Луцький район), Вишнівській (Любомльський район), Забродівській та Самарівській (Ратнівський район) громадах. 29 жовтня перші вибори відбулися ще у 19 ОТГ. 24 грудня перші вибори відбудуться у Затурцівській ОТГ – батьківщині засновника вітчизняної політології В'ячеслава Липинського, а також додаткові вибори у двох сільських радах, що приєдналися до ОТГ: Радошинській (Голобська ОТГ) та Хмелівківській (Зимнівська ОТГ). Загалом на кінець року в області буде сформовано 40 ОТГ із 74, затверджених Перспективним планом Кабінету Міністрів України [3], що становить 54,05 %. Інші важливі показники відображені у табл. 1.

Таблиця 1

ОТГ Волинської області (станом на 24.12.2017 р.)

Кількість ОМС, що об'єдналися в ОТГ	% від усіх ОМС області (412)	Кількість населення ОТГ	% від усього населення області (1 042 260)	Покриття площі області ОТГ (км кв.)	% від площі області (20 144 км кв.)
170	41,26	280 104	26,87	9148,12	45,41

Джерело: таблиця складена автором особисто

За чотирма показниками (кількість ОТГ; покриття площі області ОТГ; територіальні громади, що об'єдналися; кількість ОТГ з чисельністю менше 5 тис.), встановленими Мінрегіонбудом, станом на 10 жовтня Волинська область займає четверте місце серед регіонів України [2].

Основними децентралізаційними трендами 2017 р. стали такі:

1) набрав динаміки процес утворення ОТГ районних центрів: якщо у 2016 р. була створена лише одна така ОТГ (Шацька), то у 2017 відразу чотири: Любомльська міська та Любешівська, Іваничівська, Турійська селищні ОТГ;

2) активізувався процес формування ОТГ населених пунктів (міст, селищ, сіл), які раніше мали статус районних центрів. Відразу у шести (Головне, Затурці, Колки, Луків, Овадне, Цумань) створенні ОТГ, що сприятиме їхньому відродженню;

3) якщо у 2015-2016 рр. не було створено жодної ОТГ, кількість населення якої перевищувала 10 тис. населення, то у 2017 р. було створено п'ять таких ОТГ, причому, Любешівська ОТГ налічує майже 30 тис. населення, об'єднавши майже цілий район;

4) уперше створені дві ОТГ (Оваднівська і Городищенська), що об'єднали громади двох сусідніх районів;

5) розпочався процес приєднання до сформованих ОТГ суміжних сільських рад: до Голобської, Зимнівської, Княгининівської, Павлівської, Поромівської, Вишнівської, Забродівської ОТГ приєдналося десять сільських рад, що суттєво посилить спроможність зазначених ОТГ.

Але найголовнішим здобутком 2017 р., на нашу думку, стало переважання позитивних настроїв щодо децентралізації у більшості волинян, що є головною передумовою успішності реформи, в якій людський чинник є визначальним. Таким чином, є вагомим підстави вважати 2017 р. успішним у децентралізаційній реформі на Волині.

Зважаючи на зростаючу роль ОТГ у здійсненні публічного управління, суттєвому збільшенні повноважень та бюджетів, до перших виборів голів та депутатів значно зросла увага політичних партій, які прагнули провести в ОТГ більшу кількість своїх представників та перевірити власну електоральну підтримку. Лідери політичних партій з народними депутатами України по селах агітували за своїх кандидатів. Значною була увага до виборів у регіональних ЗМІ. У процесі передвиборної кампанії були застосовані й «чорні» технології, притаманні парламентським виборам.

Таким чином, вибори в ОТГ суттєво відрізнялися від попередніх місцевих виборчих кампаній, особливо у невеликих сільських радах. За своєю напругою, увагою, ресурсами вони, фактично, зрівнялися з виборами до міських рад. Переконливим свідченням цього є кількісні показники на перших виборах, що відбулися 29 жовтня. За 19 портфелів голів ОТГ змагалися 68 претендентів, у середньому по 3,5 на один, найбільше у Любешівській ОТГ – 8. 422 депутатські мандати виборювали 2084 кандидати або 4,9 претендента на один мандат, найбільше, у Любомльській міській ОТГ – 10,1. Щодо партій, то у цих виборах узяли участь 14. Найбільшу кількість кандидатів у депутати висунули УКРОП – 376 і ВО «Батьківщина» – 298. На посаду голів ОТГ переважна більшість претендентів 52 – самовисуванці. Ось така серйозна конкуренція, що з кожними виборами зростає, підтверджуючи вагомість ОТГ у місцевому самоврядуванні! Усе зазначене вище стало переконливим свідченням народження справді

нового інституту місцевого самоврядування європейського зразка – ОТГ. Ці вибори також стали потужним мотиваційним прикладом для тих територіальних громад, які не наважувалися на об'єднавчий процес, або були в роздумах.

Разом з тим, у 2017 р. мали місце також негативні тенденції. Зокрема, із самого початку реформи суттєвою проблемою виявилось об'єднання міст (особливо обласного значення) та суміжних сільських рад. Фактично, без перспектив такого об'єднання залишилися міста Володимир-Волинський та Ковель. Певні сподівання все ще залишаються у Луцька та Нововолинська, однак вони доволі проблематичні, адже окрім географічних, економічних, історичних, соціальних чинників, втрутився політичний. Зокрема, через політичне втручання так і не вдалося у 2017 р. сформувати першу в Україні Луцьку міську ОТГ спільно з Прилуцькою сільською радою Ківерцівського району.

Суттєво гальмує реформування відсутність окремих законів. Зокрема, залишився так і не прийнятим законопроект, котрий передбачає передачу земель поза населеними пунктами у розпорядження органів місцевого самоврядування і законопроект щодо планування територій, а також проект закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», заветований Президентом України. У результаті, й надалі служба в органах місцевого самоврядування та в органах державної влади регулюється концептуально різними підходами. Суттєво ускладнює процес реформування відсутність закону «Про засади адміністративно-територіального устрою», який би законодавчо встановив чіткі параметри нових адміністративно-територіальних одиниць – ОТГ, а також майбутніх районів. За умови прийняття зазначених законів, процес об'єднання стане ще динамічнішим.

Список використаних джерел

1. Геннадій Зубко запропонував чотири варіанти зміни адміністративно-територіального устрою [Електронний ресурс] // Сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального розвитку України. – 2017. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/7057>. – Назва з екрана.

2. Мінрегіон: рейтинг областей щодо формування ОТГ (індикатор 2) [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. – Режим доступу : http://decentralization.gov.ua/monitoring2017_10_ua#main-info. – Назва з екрана.

3. Про внесення змін до перспективного плану формування територій громад Волинської області : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 черв. 2017 р. № 422-р // Урядовий кур'єр. – 2017. – 30 черв. – С. 12.

*Климончук Василь Йосифович, д-р політичних наук, професор,
завідувач кафедри політології ДВНЗ*

«Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»

РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІР ЕЛЕКТОРАЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ УКРАЇНИ (НА ПРИКЛАДІ ІВАНО-ФРАНКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Надзвичайно важливим механізмом суспільних відносин в Україні на сучасному етапі є вибори. Вони є основою демократичного суспільства, головною формою політичної участі громадян. Зокрема, вибори забезпечують легальність і легітимність влади, конкуренцію в боротьбі за владу, ротацію національної і регіональної еліти. Також виборчий процес відбувається в рамках правил, установлених виборчою системою і в умовах відповідного соціокультурного середовища.

Аналіз вітчизняного електорального досвіду дає можливість зробити однозначний висновок щодо специфіки організації і проведення виборів в окремих регіонах України. Регіональні особливості політичних виборів визначаються декількома важливими факторами історичного характеру. Адже в розрізі політичної регіоналістики ключовою є проблема політико-територіальної організації суспільства на рівні регіонів впродовж певного часу. Регіон розглядається як історично сформоване соціальне середовище, що має властивість до самовідновлення і саморозвитку. Регіон формується на основі комплексу взаємопов'язаних факторів: території, природних умов, історії, культури, цінностей, населення, економічних, соціальних і політичних структур та інститутів. Саме з цієї причини важливими є дослідження регіонального електорального досвіду. А відтак потребують суттєвого доповнення політичні знання про регіональні відмінності в електоральній поведінці громадян, їхні ціннісні орієнтири, специфічні ознаки суспільно-політичного розвитку регіону в цілому.

Мета статті полягає в дослідженні і виявленні регіональних закономірностей і особливостей виборчих процесів в Україні. Регіональна особливість організації і проведення виборчих кампаній, мотивація вибору електорату, ціннісні орієнтири, аналізується на прикладі Івано-Франківської області.

У сучасній політичній науці виборчий частині електорального циклу, ціннісних орієнтирів, присвячено чимало ґрунтовних досліджень. Поєднання теоретичного та емпіричного аналізу електоральної участі, ціннісного вибору активно здійснюють О.Білий, О.Вишняк, А.Горбань, В.Горбатенко, В.Денисенко, А.Круглашов, М.Кармазіна, І. Кресіна, Л.Кочубей, А.Ключкович, М.Михальченко, А.Романюк, Н.Ротар, Ю.Остапець та інші.

Значне місце в роботах українських дослідників відведено вивченню територіальних особливостей електоральної поведінки громадян України. У даному контексті слід навести роботи В.Березинського, А.Колодій, А.Ключковича, А.Нікіфорова, Л.Скочиліяса, А. Черкашина та ін.

Проблема регіональної диференціації електоральної поведінки громадян України порушується не тільки в науковій літературі. Але й в контексті політичної риторики. Особливо це стосується тези «регіоналізації» чи «розколу» України за віссю «схід-захід», яка часто експлуатується політиками в спекулятивному і маніпулятивному аспектах [1, с.130].

У контексті висвітлення даної проблеми, на нашу думку уваги потребують питання щодо визначення факторів регіональної диференціації електоральної поведінки, ціннісного підходу, виокремлення основних етапів електоральної історії України в контексті прояву регіональних особливостей на прикладі Івано-Франківської області.

Політичне структурування території країни за результатами виборів, далеко не завжди відображає формальний (адміністративно-територіальний) устрій країни, що дозволяє виокремлювати так звані «електоральні» регіони. Кожний неформальний електоральний регіон характеризується визначеною електоральною культурою, в якій відображаються особливості політичної культури, політичної поведінки і політичної участі, що виявлені в ході виборчих кампаній [4].

Електоральна історія незалежної України налічує шість президентських (1991, 1994, 1999, 2004, 2010, 2014 рр.) та сім парламентських (1994,1998, 2002, 2006, 2007, 2012, 2014 рр.) загальнонаціональних виборів, упродовж яких з різною чіткістю проявилися регіональні особливості електоральної поведінки.

Перші президентські вибори 1991 року виявили диференціацію електоральних переваг українців за регіональною ознакою стосовно учасників другого туру – провладного кандидата Л. Кравчука та представника опозиції В. Чорновола, останній здобув електоральну більшість тільки у трьох областях Західної України, Львівській - 75,9%, Тернопільській – 57,4% та Івано-Франківській – 67,1% [2, с. 1].

Аналізуючи виборчу участь та електоральні вподобання виборців Івано-Франківщини можна стверджувати, що і надалі буде характерна виразна підтримка національно-патріотичних та демократичних сил.

Розглядаючи наступні президентські вибори, починаючи з 1994 року можна говорити про певну стабільність електоральних вподобань виборців Прикарпаття, яка чітко фіксується у других турах президентських виборів 1994 і 1999 років та у всіх трьох турах виборів 2004 року. У першому турі виборів 1994 року жоден з кандидатів не отримав більше необхідних для перемоги 50% голосів виборців. Перші чотири сходинок виборчого змагання зайняли Л.Кравчук, Л.Кучма, О.Мороз та В.Лановий, які вийшли у другий тур завдяки регіональній підтримці. Другий тур виборів підтвердив відтворення геоструктури електорального вибору громадян України. Зокрема підтримка Л.Кравчука зросла в Івано-Франківській області до - 94,5%, Львівській до - 95,8%, Тернопільській до - 94,8%; [2, с. 1].

Таким чином, обидва тури президентських виборів 1994 року продемонстрували суттєву різницю у перевагах регіонів України, яка

відображала розбіжності у системі політичних та ідеологічних орієнтацій виборців. Для електоральних вподобань виборців Прикарпаття, як і інших областей Західної України були важливими етнокультурні (мова, традиції, історична спадщина), політичні (ідеологія) спрямування та особливості.

Аналіз електоральної політичної участі засвідчує, що у другому турі виборів 1999 року в Івано-Франківській, Львівській та Тернопільській областях віддали свої голоси за Л. Кучму на 88% громадян більше, ніж у другому турі виборів 1994 року.

Свідченням таких електоральних переконань стали ідеологічні орієнтації та ціннісні особливості регіональних відмінностей, які вже сформувалися на той час в Україні. Прикладом також є Івано-Франківська область, де виборці, в першу чергу, голосували проти комуністичної ідеології та їхня участь носила протестний характер, насамперед, як протистояння загрозі повернення до комуністичного минулого, з чим позиціонувався кандидат у президенти від КПУ П. Симоненко.

Президентські вибори 2004 року зафіксували класичний регіональний поділ електоральної карти України: владний кандидат В. Янукович переміг на сході й півдні країни, а опозиціонер В. Ющенко здобув більшість у західних і центральних областях.

Після випадку, який стався у Івано-Франківську, а саме коли студент кинув яйцем у В. Януковича, а той знепритомнів, починається новий виток іміджевої боротьби. Технологи підхоплюють цю подію і подають В. Януковича як жертву націоналізму і радикалізму мешканців Західної України.

Президентські вибори 2010 року відбувались в умовах глобальної фінансово-економічної кризи, руйнації «ідеалів та цінностей Майдану», зростання недовіри до політиків, що безумовно впливало на розгортання виборчої кампанії як на загальнонаціональному, так і регіональному рівнях.

Президентські вибори 2010 року знову ж таки підтвердили територіальний поділ, що окреслився на виборах 2004 року в розрізі підтримки кандидатів «постпомаранчевих» (Ю. Тимошенко) та «біло-блакитних» (В. Янукович) політичних сил. Водночас співвідношення виборчих результатів цього разу було на боці В. Януковича, перемогу якого забезпечили не тільки східні і південні регіони, але й частина виборців у західних та центральних областях.

За результатами проведення II-го туру на Івано-Франківщині перемогу здобула Ю. Тимошенко. Виборці Івано-Франківщини в черговий раз продемонстрували підтримку національно-демократичних сил, хоча складність їхнього вибору полягала у розколі табору «помаранчевих».

Президентські вибори 2014 року проходили після важливих подій в сучасній новітній історії України. Після Революції Гідності в умовах російської агресії на посаду президента балотувалися група відомих політиків, які були прихильниками західних цінностей та євроінтеграції.

Виборці Прикарпаття також надали перевагу національно-демократичному лідеру П. Порошенко, при тому що не підтримали лідерів право-радикальних сил, що засвідчує поміркованість прикарпатців у своєму виборі і у їхньому прагненні до врегулювання конфлікту та стабільності в країні.

Якщо взяти до уваги узагальнені політико-ідеологічні характеристики електоральних орієнтацій громадян під час парламентських виборів варто відмітити, що виборці Прикарпаття в своїй більшості поділяли націонал-демократичні цінності. Якщо парламентські вибори розділити по етапах, варто зазначити, що на початковому етапі (1994, 1998, 2002 рр.) виборці поділяли націонал-демократичні цінності (НРУ, Конгрес українських націоналістів, Українська республіканська партія). На парламентських виборах 2002 року ідеологічна вісь протистояння «ліві-не ліві» хоч і зберігається, але ослаблюється, оскільки в центристському та право-центристському націонал-демократичному спектрах з'являються інтегруючі блоки, що претендували на домінування в українській політиці. Перемогу націонал-демократичного блоку «Наша Україна» забезпечили виборці Заходу та значної частини Центру. На Івано-Франківщині виборці надали перевагу блоку «Наша Україна».

Особливість виборів 2006 та 2007 років визначалася тим, що вони відбувалися на пропорційній основі. Вибори характеризувалися ескалацією політичного протистояння, посиленням централізації в діяльності політичних партій, бюрократизації в системі державної влади та відсутності прозорості прийняття політичних рішень, відсутністю політичної відповідальності та правовий нігілізм посадових осіб та органів влади всіх рівнів, що і стало загальносуспільними чинниками, які визначали виборчий процес та його результати на Івано-Франківщині. Традиційно виборці Прикарпаття підтримали «помаранчеві» сили [3, с. 88].

Парламентські вибори 2012 року, отримавши мажоритарну складову, сприяли безпрецедентному поширенню спроб безпосередньої купівлі голосів виборців через брудні технології. На цих виборах прикарпатці підтримали передусім опозиційні політичні сили – «Батьківщину» та ВО «Свободу». За результатами голосування «Батьківщина» набрала 39,89% голосів, ВО «Свобода» набрала 33,25% голосів, УДАР – 14,09%, Партія регіонів – 5,23%.

Позачергові вибори народних депутатів України 2014 року проводилися в особливо складних політичних, безпекових та економічних умовах. На Івано-Франківщині лідером виборчих перегонів став «Народний фронт» – 37,48%, на другому місці за кількістю відданих голосів опинився «Блок Петра Порошенка» – 18,25%, значною підтримкою заручилася «Самопоміч» – 14,69%, ВО «Свобода» отримала тільки 8,18% голосів виборців. Проте «Громадянська позиція» (2,58%), Радикальна партія Олега Ляшка (4,85%) та Опозиційний блок (0,54%) не подолали на Прикарпатті п'ятивідсоткового бар'єру.

Досліджуючи електоральні процеси України, зокрема на прикладі Івано-Франківської області, можна стверджувати, що виборчі кампанії будувалися на

стійких регіональних особливостях, які були визначальними під час вибору. На формування електоральної поведінки та ціннісний вибір впливали історико-культурні, соціально-економічні, геополітичні чинники та регіональна ідентичність. Особливість електоральних преференцій жителів Прикарпаття полягає у їх націонал-демократичній, державницькій орієнтованості.

Список використаних джерел

1. Ключкович А. Регіональний вимір електоральної поведінки громадян України / Електоральні процеси України в регіональному вимірі: Буковина і Закарпаття: монографія. – Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2014. – 552 с.

2. Офіційні результати виборів Президента України 1 грудня 1991 р. [Текст] // Урядовий кур'єр. – 1991. – 14 грудня. – №38-39. – С. 1.

3. Регіональний вимір політичного процесу в Україні у 2007 році: Матеріали міжрегіональної науково-практичної конференції (Львів, 10 листопада 2007 року) / Укл. Романюк А.С., Скочиляс Л.С., Шиманова О.В. – Львів: Генеза, 2007. – 132 с.

4. Туровський Р. Ф. Региональное измерение электорального процесса : концептуальные основы исследований [Електронний ресурс] / Р. Ф. Туровский. – Режим доступу : <http://www.electoralgeography.com/ru/articles/turovsky/2006/regional-dimension-of-electoral-process.html>.

*Стойко Олена Михайлівна, доктор політичних наук,
старший науковий співробітник*

Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

ПОЛІТИЗАЦІЯ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ – ПЕРЕШКОДА РЕГІОНАЛЬНОМУ РОЗВИТКУ

Останній звіт Єврокомісії щодо економічної, соціальної та територіальної згуртованості спільноти [1] засвідчив, що якість державного управління має особливе значення для соціального та економічного росту країн ЄС і є важливими чинником регіонального розвитку. Крім того, професійна та неупереджена діяльність державних чиновників відіграє важливу роль у боротьбі з корупцією.

Згідно з пануючими економічними теоріями, економічний ріст є результатом поєднання трьох чинників – фінансового і людського капіталу (чи робочої сили), та інновацій (чи технічного прогресу). Зусилля щодо розвитку цих сфер сприяли більшій конвергенції між країнами-членами ЄС, однак такий підхід не може пояснити відмінності в економічному рості серед країн континенту. Тобто, насправді важливим чинником, що лежить в основі зростання, є якість державного управління.

Низка останніх досліджень підкреслюють його значення і вказують, що саме неспроможність адміністративної системи у відсталих районах ЄС є

основною перешкодою для розвитку. Виявилось, що вона має негативний вплив не лише на економічний ріст, але також на ефективність реалізації програм Євросоюзу щодо згуртованості та підвищення конкурентоздатності регіонів, а корумповані або неефективні органи публічної влади ослаблюють регіональний потенціал для інновацій та підприємництва. Також було з'ясовано, що низька якість державного управління негативно впливає на екологію в регіонах, розміщення державних інвестицій та загрожує включенню та участі громадян у політичному процесі [2].

Іншими словами, якість державного управління має найбільше значення для добробуту суспільства і є передумовою довготривалого, стійкого підвищення рівня життя. Крім того вона має значний вплив на здоров'я громадян, їх доступ до базових послуг, соціальну довіру та політичну легітимність і допомагає пояснити відмінності у життєвих умовах індивідів між країнами і регіонами, які мають аналогічний рівень ВВП на душу населення.

Як свідчать дані Світового індексу управління (Worldwide Governance Indicators), що готується Світовим банком, існує тісний взаємозв'язок між ефективністю управління і економічною конкурентоздатністю. Водночас слід зазначити, що хоча найбільш конкурентоспроможні країни мають найефективніші уряди, члени ЄС, що за останні роки демонструють найбільші темпи економічного росту (Болгарія, Румунія та Польща), мають найменш ефективні уряди. Це пояснюється тим, що на ранніх етапах розвитку низка чинників може відігравати провідну роль, однак стійкий розвиток вимагає покращення якості державного управління.

В свою чергу Європейський індекс якості управління (ЄІЯ) [3] свідчить, що найбільші відмінності між регіонами характерні для Іспанії, Італії, Бельгії, Румунії, Болгарії, Угорщині та Чехії. Тобто, якість послуг, що надаються місцевою владою, може значно різнитися у країнах, де регіони є політично та адміністративно відносно автономними (Іспанія, Італія та Бельгія), так само як в країнах, які є найбільш централізованими (колишні соціалістичні республіки).

Крім того, дані ЕІЯ за 2017 рік по Італії, Греції та Іспанії свідчать, що у цих країнах деякі слабо розвинені регіони через неефективність адміністративної системи застрягли у пастці слабкого зростання. У регіонах на сході ЄС, особливо в Болгарії та Румунії, які демонструють відносно високий рівень економічного розвитку протягом останнього десятиліття, низька якість державного управління може зрештою загальмувати розвиток.

Звертає на себе увагу і той факт, що результати за 2017 рік майже не відрізняються від даних за 2013, переконливо доводячи, що удосконалення адміністративної системи управління вимагає часу, а також концентрованих зусиль на всіх рівнях державного управління, а також активного залучення громадян до участі у політичному житті.

Україна уже тривалий час критикується за недостатню адміністративну здатність, що зумовлює повільне впровадження реформ, високий рівень корупції та низькі темпи економічного розвитку. Ситуацію дещо покращило

прийняття в 2015 році Закону України «Про державну службу», що мав за мету закладення основ для комплексного реформування державного управління та створення професійної, політично незаангажованої державної служби, адаптованої до європейських стандартів. Згідно з його положеннями, посади голів місцевих державних адміністрацій віднесені до посад державної служби категорії «А», тобто вони призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Водночас пропозиції щодо кандидатів на посади голів місцевих державних адміністрацій Кабінету Міністрів України вносить Комісія з питань вищого корпусу державної служби за результатами конкурсного відбору в законодавчо визначеному порядку. Окрім цього, Комісія погоджує звільнення відповідних посадовців, а також здійснює дисциплінарні провадження щодо відповідної категорії державних службовців.

Однак 9 листопада 2017 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби» [4], який передбачає виведення із Закону України «Про державну службу» керівників місцевих держадміністрацій, їхніх перших заступників та заступників. Ним також передбачено надання дозволу головам місцевих держадміністрацій займатися політичною діяльністю. Іншими словами, голови адміністрацій будуть напряму призначатися президентом, а не на конкурсній основі, як це передбачає ЗУ «Про державну службу».

Тобто має місце очевидний відхід від формування регіонального управління згідно з принципами публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства. Очевидно, що відтепер саме лояльність кандидатів на посаду голів місцевих держадміністрацій, їхніх перших заступників та заступників до президента, а не їх професійні якості матимуть вирішальне значення при прийнятті відповідного рішення. Попри певні успіхи у проведенні децентралізаційної реформи (збільшення місцевих бюджетів, проведення виборів в об'єднаних територіальних громадах тощо), внесення змін до ЗУ «Про державну службу» свідчить про посилення централізаційних тенденцій, які, як свідчить досвід країн Євросоюзу, негативно впливають на економічний ріст, регіональний розвиток та рівень добробуту громадян.

Список використаних джерел

1. Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion / URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/ (дата звернення: 09.11.2017).
2. Rodríguez-Pose A., Garcilazo E. Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions // *Regional Studies*. 2015. Vol. 49. №8. P. 1274-1290.
3. European quality of governance index / URL: <http://qog.pol.gu.se/data> (дата звернення: 09.11.2017).

4. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби №7126 від 20.09.2017 / URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62569 (дата звернення: 09.11.2017).

*Колодинський Сергій Борисович, доктор економічних наук, доцент
кафедри менеджменту та управління проектами,
Одеська державна академія будівництва та архітектури*

ВПЛИВ СУЧАСНОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ НА РЕГІОНАЛЬНУ ПОЛІТИКУ

Регіон набуває нового змісту завдяки значному оновленню національних економік під впливом глобалізації та широкого поширення сучасних форм виробництва практично в усіх кранах світу. Процеси глобалізації нестримні, зупинити широко поширену інтеграцію, що охопила практично весь світ, неможливо. Однак, на теренах національних та світових економічних угруповань все яскравіше вимальовується регіон як самостійна економічна одиниця, яка практично наділена якісно новими характеристиками та новим змістом, що дає можливість говорити про всебічний та не менш бурхливий процес регіоналізації. Такі процеси не є протилежними та антагоністичними, вони взаємопов'язані та спільні, хоча ї мають значні особливі характеристики.

Важливим завданням сучасного адміністративно-територіального менеджменту є дослідити процеси регіоналізації та встановити закономірності за яких регіон стає головною основою трансформаційних змін і набуває особливого значення в процесах формування новітніх територіально-виробничих структур як в межах окремих регіонів, так і в межах окремих національних економік. Регіон має найбільш привабливу форму для розвитку сучасного високотехнологічного, наукоємного виробництва, так як в межах регіону формуються специфічні умови та винятково унікальних форм територіально господарських комплексів. Безліч різноманітних організаційно-правових форм підприємництва, викликана саме регіональним середовищем, яке всмоктує в себе всі нові технологічні процеси та новітні продуктивні інновації за умов поширення економічної самостійності та економічної незалежності окремих регіонів в межах національних економік.

Сучасні спроби реформувати адміністративно-територіальний устрій України зайшли в глухий кут. Практика свідчить, що сучасні форми адміністративно-територіального менеджменту в Україні не відповідають умовам ефективного управління економічними структурами суспільства, вони наносять суттєвих збитків в інвестиційній діяльності, заважають реструктуризації всієї національної економічної системи та її окремих регіонів. Так, на сьогодні, земля стає основним об'єктом політичного протистояння у суспільстві тому що інвестувати у об'єкти, які не мають правового захисту

ніхто не хоче, відсутність права власності на землю стає наріжним камінням протистояння для потенційних інвесторів [1,с.42-43].

Для встановлення необхідних умов створення адміністративно-територіальних одиниць в межах нашої країни з її специфічними умовами господарювання, історичними традиціями, національними звичками, необхідно визначитися з вимогами до організації адміністративно-територіального менеджменту та встановити головні принципи розбудови регіональних економік. Головними принципами адміністративно-територіального менеджменту є:

1. Узгодженість системи адміністративно-територіальних одиниць, створених для здійснення місцевого самоуправління, з територіальною структурою місцевих органів виконавчої влади та інших органів влади. Така умова передбачає створення органів місцевого самоуправління, наприклад, на рівні району, що унеможливує створення місцевої державної адміністрації на міжрайонному рівні, тобто система органів влади на місцях повинна бути універсальною та не перебирати функції від інших органів влади.

2. Повсюдність юрисдикції органів державної влади та місцевого самоуправління на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Тобто кордони однієї адміністративно-територіальної одиниці не повинні бути кордонами іншої адміністративно-територіальної одиниці. Виключення можуть складати тільки території, які отримали спеціальний статус у відповідності з окремим законом, згідно з яким в них створюються спеціалізовані адміністрації Президента України.

3. Територія однієї адміністративно-територіальної одиниці може розміщатися лише в межах території однієї адміністративно-територіальної одиниці більш вищого рівня. Нажаль на практиці зустрічаються випадки, коли окремі міста знаходяться на території одних районів, а підпорядковані іншим адміністративно-територіальним органам управління, що є неприпустимим у практиці управління регіональними економіками.

4. При визначенні повноважень для органів публічної влади у відношенні кожного рівня адміністративно-територіальної одиниці необхідно приймати принципи субсидіарності, тобто наближеності до споживача соціальних благ.

5. Наявність для кожного рівня адміністративно-територіальної одиниці повноважень, в тому числі в галузях, що є домінуючими у відношенні до інших рівнів в бюджетній, кадровій та політичній спрямованості, що виправдовує створення такого рівня адміністративно-територіальної одиниці.

6. Кількість суб'єктів управління, координації або контролю зі збоку держави, що знаходяться у сфері впливу кожного органу публічної влади, повинні відповідати критеріям ефективного менеджменту. Оптимальна кількість об'єктів управління повинна дорівнювати 7-20 одиниць.

7. Адміністративно-територіальний устрій повинен максимально відповідати рекомендаціям Європейського Союзу відносно системи статистичних одиниць. Так, при прийнятті рішення про фінансування регіональних проектів із структурних фондів Європейського Союзу

відповідність адміністративно-територіальних одиниць параметрам, закладеним в систему статистичних одиниць ЄС, буде відігравати важливу роль. Найбільш поширена та використовувана статистична система в Європі - NUTS. Відповідно до цієї системи, до NUTS 1 відносяться адміністративно-територіальні одиниці з численністю населення більше 3 мільйонів чоловік. До NUTS 2 регіональні утворення з чисельністю більше 800 тисяч чоловік. Адміністративно-територіальні одиниці з чисельністю від 150 до 800 тисяч жителів відносяться до NUTS 3 [2,с.2-3].

Таким чином, вимоги, що висуваються до адміністративно-територіальних одиниць досить вагомі і вимагають дотримання основних умов та принципів їх створення, невідповідність вказаним принципам може призвести до порушення самої сутності адміністративно-територіальної реформи, що вже відбувалося на практиці в минулі часи, коли були зроблені спроби реформувати територіальний устрій країни. Виходячи з усього сказаного, дійшли висновку, що оптимальною структурою органів державної влади на певних територіях повинна бути трьохрівнева система. Базовий рівень повинна складати громада, субрегіональний рівень представлений районом, а регіональний рівень матиме статус області [3,с.82-84].

Трьохрівнева структура адміністративно-територіального устрою є найбільш вдалою формою організації регіональних економічних систем. Такі рівні дозволять значно ефективніше впливати на регіональну економічну систему як з боку місцевих органів управління, так і державних владних структур. Однак, слід відзначити, що підходи до формування таких адміністративно-територіальних одиниць значно відрізняються. Якщо говорити про перший, нижчий рівень – громаду, то його створення треба починати майже з початку, бо сучасні органи управління на рівні місцевих осередків колишніх сілрад, практично відсутні та не працюють. Громада повинна формуватися на якісно новій основі, до якої відносять в першу чергу вибірність місцевих органів управління та їх голів.

Другий субрегіональний рівень – рівень району, або точніше місцевого економічного району, потребує менших витрат на його створення, бо власне такі рівні організації адміністративно-територіальних одиниць існують, хоча і потребують значної корекції в організації їх формування та практичної реалізації функцій всебічної господарської діяльності.

Рівень регіону, який представлений такою адміністративно-територіальною одиницею як область, принципово змінить свою функціональну направленість, яка полягає у розбудові новітніх регіональних економік. Господарська діяльність повинна бути пріоритетом діяльності адміністративно-територіальних органів управління на рівні регіонів, бо розбіжності у рівнях економічного розвитку регіонів стає такою перепорою, що стримує швидкість економічних перетворень в країні.

Список використаних джерел:

1. Гриценко А.А. Логіко-історичні засади кардинальних економічних

зміні переходу до реконструктивного розвитку // Економіка України. — 2017. — №5-6. — С.39–57.

2. Паламарчук О.М., Паламарчук Г.М. Сіткова організація підприємництва як чинник інноваційного розвитку економіки // Проблеми науки. — 2007. — №9. — С.2-7.

3. Єфименко Т.І. Реформування та уніфікація інформаційного простору України // Економіка України. — 2017. — №5-6. — С.78–89.

*Петровський Петро Михайлович, д-р наук з державного управління,
професор, завідувач кафедри державного управління
Федорчак Ольга Василівна, к. н. з державного управління, доцент, Львівський
регіональний інститут державного управління
НАДУ при Президентові України*

РОЛЬ АГЕНЦІЙ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ У ФОРМУВАННІ СПРИЯТЛИВОГО ІНВЕСТИЦІЙНОГО КЛІМАТУ

На сьогодні інвестиційна діяльність на рівні регіонів віддзеркалює негативні макроекономічні тенденції в країні та зазнає впливу з боку об'єктивно складених соціально-економічних умов конкретного регіону. Так, в Україні існує значна диференціація регіонів за рівнем економічного розвитку.

Основні інвестиційні ресурси зосереджені переважно в м. Києві, де виробляється майже 20 % ВВП країни, акумулюється 50 % усіх прямих іноземних інвестицій, збільшується чисельність населення за рахунок міграції з інших регіонів. Також спостерігається тенденція до концентрації інвестиційних ресурсів у великих містах та окремих обласних центрах. Зокрема, близько 65 % обсягу капітальних інвестицій освоєно у п'яти регіонах України: у м. Києві, Дніпропетровській, Київській, Львівській, Харківській областях. Близько 80 % прямих іноземних інвестицій сконцентровано теж у цих регіонах [10].

Разом з тим, в Україні все ще існує значна кількість депресивних регіонів, рівень питомої ваги яких сягає понад 60 % [1]. У цих регіонах спостерігається спад інвестиційної активності та погіршення соціально-економічного розвитку загалом. Слабкі інвестиційні позиції цих регіонів не дають змогу розширювати виробництво і залучати інвестиції. У підсумку це призводить до виникнення ефекту «замкненого кола інвестування», коли непривабливі в інвестиційному плані регіони не мають можливості залучати інвестиційні ресурси і залишаються економічно слаборозвиненими [10].

Наведені вище обставини унеможливають застосування уніфікованого підходу до реалізації державної інвестиційної політики на регіональному рівні і потребують виважених управлінських рішень органів місцевої влади щодо залучення інвестицій. Виходячи з цього, дослідження проблем державного управління інвестиційною діяльністю на регіональному рівні та питання

відновлення позитивної інвестиційної динаміки в регіонах України є актуальним і своєчасним.

У широкому розумінні регіональна інвестиційна політика являє собою комплекс дій місцевої влади щодо реалізації конкурентних переваг території, мінімізації місцевих ризиків та стимулювання вкладення капіталів у пріоритетні галузі економіки, визначені стратегією розвитку регіону тощо.

Реалізувати інвестиційну політику держави на рівні регіону покладено на місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

На регіональному рівні, згідно із Законом України «Про місцеві державні адміністрації», регулювання інвестиційної діяльності здійснює обласна державна адміністрація, яка належить до системи органів виконавчої влади в Україні. Фактично діяльність обласних державних адміністрацій із залучення інвестицій обмежується представленням інвестиційних пропозицій на власних сайтах; а також ініціювання проведення різноманітних економічних та інвестиційних форумів, на яких можуть укладатися угоди між вітчизняними підприємствами даного регіону і зарубіжними інвесторами.

Однак, головними чинниками, що впливають на формування уподобань інвесторів, є розвиненість інфраструктури, швидкість обороту капіталу, доходи населення, економічний потенціал, рівень прибутковості підприємств. І навіть, якщо регіон може виявитися привабливим з погляду природних умов та дешевої робочої сили, то з погляду низького рівня розвитку інфраструктури, невисоких доходів населення, відсутності привабливих/дешевих об'єктів для інвестування цей регіон часто стає непривабливим для інвестора. За таких обставин проявляється низька ефективність зусиль обласних адміністрацій для підвищення інвестиційної привабливості регіонів [10].

Крім того, на рівні областей України питаннями формування регіональної інвестиційної політики займаються обласні ради, зокрема постійні комісії рад з питань інвестиційної діяльності, а також структурні підрозділи виконавчих апаратів обласних рад. Проте, не у всіх обласних радах створені комісії з інвестиційної політики та відповідні структурні підрозділи (управління чи відділи) виконавчих апаратів обласних рад, що займаються питаннями залучення інвестицій. Зокрема, лише у дев'яти областях України у структурі виконавчих апаратів обласних рад є відповідні відділи, відповідальні за регулювання інвестиційної діяльності.

Міські, селищні та сільські ради також сприяють залученню іноземних інвестицій і здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території. Проте можливостей сільських, селищних та міських рад (особливо рад у малих містах) недостатньо для кваліфікованого моніторингу та управління не тільки інвестиційними процесами, але й економічним розвитком в цілому. В штатному розписі сільських та селищних рад часто немає навіть посади економіста, що, як правило, пояснюється обмеженістю бюджетного фінансування [4]. Таким чином, дії місцевої влади, не мають стратегічного спрямування щодо залучення інвестицій і не сприяють розкриттю внутрішнього потенціалу регіону [10].

Зауважимо, що у багатьох країнах світу створені інституції, завданням яких є допомога інвесторам під час реалізації інвестиційних проектів на території відповідного регіону. У Чехії, Словенії, Туреччині, Польщі, Німеччині та інших країнах працюють такі центри. Тому, в умовах сьогодення, коли виникає гостра потреба в залученні інвестиційних ресурсів для економічного розвитку регіонів України, діяльність таких інституцій була би доречною.

Уряд неодноразово робив спробу формування таких інституцій в Україні. Так, у 2007 році, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України [6] було утворено 27 регіональних центрів інноваційного розвитку.

Головними завданнями центрів були: сприяння інформаційно-аналітичній, методичній, організаційній підтримці інноваційного розвитку провідних галузей економіки та поліпшення інноваційної інфраструктури.

Згодом, у 2010 р. відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України [8], зазначені центри були перейменовані на регіональні центри з інвестицій та розвитку. Мережа зазначених центрів охоплювала 27 державних бюджетних установ, що були розташовані по всій території України.

Згідно із Законом України [9], центри надавали комплексну допомогу інвесторам за принципом «єдиного вікна». Регіональні центри з інвестицій та розвитку мали зосереджуватися на чотирьох ключових напрямках діяльності: 1) забезпечення підготовки та реалізації проектів за принципом «єдиного вікна»; 2) участь в реалізації складових національних проектів регіону; 3) здійснення заходів щодо ресурсного забезпечення інвестиційного розвитку регіону; 4) маркетинг територій [3].

Однак, часто функції регіональних центрів з інвестицій та розвитку дублювалися з функціями відповідних відділів інвестицій головних управлінь економіки обласних державних адміністрацій. Тому, у 2014 році, одночасно з ліквідацією Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами, було ліквідовано і 23 регіональні центри з інвестицій та розвитку.

Доречно відмітити, що в європейських країнах нагромаджено певний досвід підвищення інвестиційної привабливості територій та стимулювання місцевого і регіонального економічного розвитку. Зокрема, інтерес складає діяльність агенцій (агентств) регіонального розвитку, що активно діють в цих країнах. Функціонування зазначених інституцій дозволяє вирішувати проблему співпраці влади, бізнесу та громадськості, і сприяє стимулюванню розвитку територій. Агенції регіонального розвитку є своєрідними «посередниками» між підприємцями, органами влади різних рівнів та громадськістю.

В Україні подібна практика частково впроваджується з 2001 року, коли завдяки діяльності різних донорських організацій почали утворюватися агенції регіонального розвитку. Згодом, у 2016 році Кабінетом Міністрів України було затверджено «Типове положення про агенцію регіонального розвитку», яким визначався організаційно-правовий статус агенції, її основні права та функції, органи управління та джерела фінансування [7]. Відповідно до Положення, агенції є неприбутковими не бюджетними установами, які допомагатимуть

місцевій владі втілювати регіональну стратегію розвитку. Засновниками агенцій можуть бути обласні державні адміністрації, обласні ради та неурядові організації. Причому, в регіоні може бути утворена лише одна агенція, тобто мається на увазі створення однієї агенції в кожній області. Агенція повинна мати своє найменування, в якому містилася б назва відповідного регіону [2].

Відповідно до задуму Постанови агенції мають працювати як офіси з надання консультацій і практичної допомоги щодо підготовки та реалізації стратегій, програм і проектів розвитку території. Вони повинні вести роботу з пошуку інвесторів, готувати пропозиції щодо поліпшення інвестиційного клімату, здійснювати діяльність з промоції регіону в Україні та за її межами.

Метою діяльності агенцій мало бути сприяння підвищенню інвестиційної привабливості регіонів, залученню інвестиційних та кредитних ресурсів, міжнародної технічної допомоги та створення сприятливих умов для розвитку територіальної громади.

Однак, на думку вітчизняних науковців, ситуацію в країні щодо утворення та функціонування агенцій регіонального розвитку, можна охарактеризувати як неузгоджену, хаотичну, фрагментарну, нескоординовану, різнопланову та різновекторну. В Україні агенцією регіонального розвитку прагне бути мало не кожна громадська організація, що декларує намір працювати на регіональному рівні або досліджувати регіональні процеси. Крім того, на території однієї області можуть діяти по декілька агенцій (наприклад, на території Дніпропетровської, Полтавської, Чернівецької областей діє по 2 агенції, Львівської – 3, у м. Київ – 6 тощо) [2].

Агенції регіонального розвитку декларують про надання доволі широкого спектру послуг: стратегічне планування, розробка та впровадження планів, проектів, програм розвитку регіону й територіальних громад; розробка та експертиза бізнес-планів та інвестиційних проектів; організація семінарів, конференцій, круглих столів, навчальних програм; ініціювання ділової активності щодо створення нових робочих місць та виробництв; допомога місцевим компаніям та науковим закладам у пошуку партнерів, інвесторів і виробників продукції та послуг; проведення презентацій, рекламної діяльності та маркетингових досліджень; розробка систем мотивації персоналу; розробка положень і посадових інструкцій та оптимізація організаційної структури; рекламування новітніх технологій і продуктів закордонних партнерів тощо [2].

Проте, часто наведений перелік є загальним, а діяльність окремих агенцій зводиться лише до консультування. Окрім того, інформація про діяльність агенцій регіонального розвитку є закритою. Так, неможливо отримати інформацію щодо основних проектів, які реалізовані агенціями, щодо обсягу залучених інвестицій тощо. Здебільшого вся доступна інформація стосується кількості проведених тренінгів, круглих столів та семінарів [2].

У розвинених країнах світу агенції мають визначені чіткі напрями діяльності. До прикладу, значний досвід здійснення державної регіональної політики має Великобританія. Для країни на протязі багатьох років актуальною

була проблема розвитку депресивних районів. Першочерговими заходами державної політики були програми підтримки малого та середнього бізнесу зазначених територій, здійснювані із центру. Однак, низька ефективність реалізації зазначених проектів довела необхідність переорієнтації основного координаційного центру на рівень окремих територій. У країні здобули поширення агенції регіонального розвитку, які опікувалися передусім підтримкою малого та середнього бізнесу, рекламуванням та маркетингом території серед потенційних інвесторів. Показником ефективності їх роботи є мультиплікатор інвестицій. Так, експерти Великобританії підрахували, що агенції регіонального розвитку країни у 2009 році генерували 4,5 фунта стерлінгів для місцевої економіки з кожного фунта державних витрат [2].

З огляду на це, на сьогоднішньому етапі, у зв'язку з ліквідацією Міністерством економічного розвитку та торгівлі України мережі регіональних центрів з інвестицій та розвитку, а також в контексті реалізації принципу децентралізації та підвищення суб'єктності регіональних структур управління [5] важливо, щоб згадані актуальні напрацювання в окремих регіонах були збережені, а у структурі новостворюваних в регіонах агенцій регіонального розвитку були хоча б невеликі підрозділи, які б займалися питаннями залучення і супроводу інвесторів. Окрім того, потребує також впорядкування діяльності агенцій регіонального розвитку через регламентацію їх взаємодії із органами регіонального управління та впровадження обов'язкової реєстрації їх статутів.

Список використаних джерел

1. Дуков Д.Ф. Напрями удосконалення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток : [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ст. канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 – механізми держ. упр. / Д.Ф. Дуков; ОРІДУ НАДУ. – Одеса: [б.в.], 2017. – 21 с.

2. Зверяков М.І. Розбудова в Україні мережі агенцій регіонального розвитку: вітчизняний досвід і керівництво до дій / М.І. Зверяков, Н.В. Сментина // Бізнес Інформ. – 2014. – № 6. – С. 57 – 63.

3. Каськів В.В. Організаційні основи управління національними проектами в регіонах / В.В. Каськів // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Економіка. – 2012. – № 12. – С. 231 – 236.

4. Петкова Л.О. Муніципальні інвестиції та кредити / Л.О. Петкова, В.В. Проскурін. – К. : [б.в.], 2006. – 158 с.

5. Петровський П.М. Теоретико-методологічні основи становлення успішного суб'єкта регіонального розвитку в Україні / П.М. Петровський // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016 - Вип. 49. – С. 3 – 10.

6. Питання утворення регіональних центрів інноваційного розвитку: розпорядження КМУ №255-р.від 03.05.2007. – [чинне] // Офіційний вісник України. – 2007. – № 33. – Ст. 1346.

7. Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку : постанова КМУ № 258 від 11.02.2016. – [чинна] // Офіційний вісник

України. – 2016. – № 28. – Ст. 1107.

8. Про перейменування регіональних центрів інноваційного розвитку: розпорядження КМУ №1289-р. від 30.06.2010. – [чинне] // Офіційний вісник України. – 2010. – № 50. – Ст. 1665.

9. Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна» : закон України № 2623-VI від 21.10.2010. – [чинний] // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 11. – Ст. 70.

10. Шевченко О.В. Шляхи відновлення інвестиційної активності в регіонах України в умовах економічної нестабільності [Ел. ресурс] / О.В. Шевченко // Аналітична записка Нац. ін.-ту стратег. досл. – Серія : Регіональний розвиток. – № 27. – 2015. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>

*Павлюк Алла Петрівна, кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник, завідувач сектору,
Національний інститут стратегічних досліджень*

СЕКТОРАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ФАКТОР ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Невід’ємною складовою реформи територіальної організації влади, поряд із формуванням об’єднаних територіальних громад (ОТГ) та фінансовою децентралізацією, є секторальна децентралізація, результатом якої має стати чіткий розподіл повноважень і ресурсів між рівнями та органами управління щодо забезпечення всього комплексу соціальних та адміністративних послуг населенню та забезпечення сталого соціально-економічного розвитку територій. Уряд України оголосив 2017 рік роком впровадження секторальної децентралізації, що допомогло мобілізувати зусилля для створення інституційно-правової бази секторальних реформ та фінансові ресурси для реалізації визначених завдань.

До критично важливих для підвищення спроможності територіальних громад сфер секторальної децентралізації належать передусім освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, містобудування та архітектурно-будівельний контроль, земельні відносини, дорожня інфраструктура, житлово-комунальне господарство, інфраструктура надання адміністративних послуг населенню.

Динаміка реформ за окремими напрямками секторальної децентралізації обумовлена цілою низкою чинників, серед яких вагому роль відіграє прийняття політичних рішень щодо реалізації окремих галузевих реформ залежно від їхньої суспільної важливості.

Децентралізація у сфері освіти має забезпечити доступність та належну якість загальноосвітніх послуг незалежно від місця проживання, створення прозорої системи фінансування освіти, забезпечення гарантованих джерел фінансування освітніх послуг. Головними завданнями реформи у 2017 році визначено розбудову мережі опорних шкіл, оптимізацію малокомплектних

шкіл, впровадження заходів із енергоефективності в освітніх закладах, організацію підвезення учнів та вчителів до навчальних закладів з інших населених пунктів тощо.

За даними Мінрегіону України, станом на вересень 2017 р. створено 415 опорних шкіл та 870 їхніх філій, з них 125 шкіл та 236 філій – в ОТГ. До опорних шкіл підвозяться 24,3 тисяч сільських учнів, для цього використовується 577 шкільних автобусів. Водночас з усієї кількості загальноосвітніх навчальних закладів 69 % перебувають в управлінні районних державних адміністрацій і лише 31 % - в управлінні органів місцевого самоврядування міст обласного значення та ОТГ [1].

Також у 2017 р. Мінрегіоном та Міністерством освіти і науки розпочалось впровадження спільного проекту створення нового освітнього простору в 200 школах України. В рамках проекту відбувається реконструкція або капітальний ремонт будівель із запровадженням енергоефективних заходів, встановлення обладнання та програмного забезпечення, проведення швидкісного Інтернету, Wi-Fi, створення умов для інклюзивного навчання, ремонт під'їзних доріг до навчальних закладів тощо.

Децентралізація у сфері охорони здоров'я має забезпечити наближення надання якісних медичних послуг до людини та змінити систему фінансування медицини, аби кошти вкладалися безпосередньо в послугу, за якою звертається людина. Первинна медична допомога має надаватися на рівні об'єднаних територіальних громад. Для цього запроваджено новий механізм розподілу медичної субвенції - ОТГ отримали 40 % медичної субвенції для організації надання первинної медичної допомоги мешканцям громад. Для надання вторинної (спеціалізованої) та екстреної медичної допомоги населенню передбачено створення госпітальних округів, станом на вересень 2017 року створено 60 госпітальних округів у 16 областях.

Серед основних проблем, які стримують децентралізацію у сфері медицини, поряд із недостатнім нормативно-правовим забезпеченням, є незадовільний стан доріг у сільській місцевості, що суттєво ускладнює проїзд до медичних закладів. Міністерство охорони здоров'я надало пропозиції щодо необхідності будівництва або реконструкції 3600 км доріг місцевого значення для забезпечення доступності до лікарень в межах госпітальних округів.

Децентралізація у сфері містобудування та архітектурно-будівельного контролю, спрямована на передачу відповідних державних функцій і повноважень органам місцевого самоврядування, посилює їхню роль у забезпеченні комплексного розвитку територій громад, відповідальність за містобудівну ситуацію, надає можливість самостійно перевіряти об'єкти будівництва, зупиняти самочинне будівництво, оформляти більшість дозвільних документів тощо.

В результаті децентралізації системи державного архітектурно-будівельного місцевою владою вже забезпечується опрацювання 22 % дозвільних документів у будівництві. Станом на вересень 2017 р. 81 орган

місцевого самоврядування (у т.ч. 8 ОТГ) отримали повноваження архітектурно-будівельного контролю. Завдяки впровадженню електронних послуг з'явилася можливість реєструвати дозвільні документи щодо початку та закінчення будівництва в режимі «он-лайн», в електронний формат переведено більшість адміністративних послуг ДАБІ. Одним із важливих завдань децентралізації у сфері архітектурно-будівельного контролю є подолання корупції в цій сфері, яка призводить не лише до порушення норм забудови території населених пунктів та спотворення міського культурно-історичного простору, а й до соціального напруження, що інколи переходить у силове протистояння.

Децентралізація повноважень у сфері земельних відносин розпочалась в умовах відсутності рішення щодо концептуальної моделі земельної реформи. На місцях розпорошеність повноважень із розпорядження землями державної та комунальної власності між багатьма органами виконавчої влади та місцевого самоврядування спричиняє виникнення значної кількості конфліктних ситуацій та розширює корупційне поле для зловживань. Затягування з вирішенням цього питання не дає змоги реалізувати принцип «повсюдності» місцевого самоврядування через відсутність на місцях ключових повноважень щодо територій, які перебувають за межами поселень. Громади не можуть здійснювати планування цієї території, встановлювати правила благоустрою та контролювати її стан.

У червні 2017 року урядом ухвалено Стратегію удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними. Документом змінено правила розпорядження землями, що належать державі: безкоштовна передача державних сільськогосподарських земель у власність обмежена; безкоштовне виділення землі має обов'язково погоджуватися із сільськими радами, на території яких розміщена земельна ділянка; припинено передачу земель, що повертаються в державну власність, без проведення аукціону; земельні аукціони стартують зі ставки 8 %; Держгеокадастр підписує лише короткострокові договори оренди на 7 років тощо. За розрахунками Уряду, зростання надходжень до місцевих бюджетів від передачі державних земель в оренду вже за півтора роки перевищить 1 млрд гривень [2]. Одним з основних завдань Стратегії є забезпечення оптимального використання земель, зокрема, з урахуванням регіональних програм і планів розвитку територій, генеральних планів населених пунктів.

Децентралізація у сфері транспортної інфраструктури відбувається передусім у напрямі розширення і посилення повноважень та відповідальності місцевих органів виконавчої влади за управління дорогами місцевого значення. До 2018 р. планується передати до відання управлінь обласних державних адміністрацій 120 тис. км доріг місцевого значення. Передача місцевих доріг разом з джерелами фінансування дозволить місцевим органам влади, які краще знають проблеми і потреби своїх мешканців, краще визначити першочергові напрями спрямування отриманих ресурсів.

Відбувається перебудова системи фінансування дорожньої галузі – ухвалено рішення про створення Державного дорожнього фонду України у складі спеціального фонду Державного бюджету України. Частина коштів дорожнього фонду буде спрямуватися на субвенцію місцевим бюджетам на фінансування будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, а також вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах. Субвенція розподілятиметься між місцевими бюджетами залежно від протяжності місцевих автомобільних доріг відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Заходи щодо реформування житлово-комунального господарства, що є одним із найважливіших напрямів розвитку територіальних громад, здійснюються передусім у сфері енергоефективності. За даними Мінрегіону України, досвід упровадження проектів з енергоефективності, що реалізувались у Луцьку, Дніпрі, Харкові, Одесі, Києві, показав економію споживання енергії до 70 %. Зважаючи на це, прийнято рішення Уряду про продовження дії Державної цільової економічної програми енергоефективності на 2017 рік, якою передбачено надання «теплих кредитів» для населення. Удосконалено процедуру надання кредитів, зокрема, надано можливість ОСББ, утвореним у будинках, що не під'єднані до централізованого тепlopостачання, скористатися програмою «теплих кредитів». На реалізацію програми у Державному бюджеті було заплановано фінансування у обсязі 433,2 млн грн. Проте у липні 2017 р. прийнято рішення шляхом перерозподілу бюджетних коштів спрямувати на фінансування програми «теплих» кредитів додатково 300 млн грн.

Також у 2017 р. прийнято ключові закони у сфері енергоефективності: «Про Фонд енергоефективності», «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» та «Про енергетичну ефективність будівель», якими створено законодавчу базу для впровадження нових інструментів підтримки заходів із енергоефективності та енергозбереження у житловому секторі та громадських будівлях.

Децентралізація повноважень із надання населенню адміністративних послуг відбувається шляхом створення центрів надання адміністративних послуг. Вже створено 713 таких центрів, з них 44 – в ОТГ. Прийнято низку законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг через центри, зокрема, щодо реєстрації та зняття з реєстрації місця проживання фізичних осіб, державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, надання відомостей з Державного земельного кадастру тощо.

На тлі помітних позитивних результатів, наведених вище, дуже повільно відбувається децентралізація у сфері соціального захисту населення. Повноваження і ресурси щодо соціального захисту на даний час зосереджені у районних державних адміністраціях, які не зацікавлені передавати їх органам місцевого самоврядування територіальних громад. Не створене необхідне

законодавчо-нормативне забезпечення як децентралізації повноважень щодо соціального захисту, так і загальних засад реформування системи соціального захисту в Україні, відсутній єдиний реєстр отримувачів державної соціальної допомоги.

Слід відзначити, що секторальна децентралізація отримала доволі суттєву фінансову підтримку з державного та місцевих бюджетів. Бюджетні кошти на реалізацію заходів секторальної децентралізації спрямовуються шляхом фінансування проектів місцевого розвитку із Державного фонду регіонального розвитку, субвенції на формування інфраструктури ОТГ, субвенції з держбюджету на соціально-економічний розвиток окремих територій, освітньої та медичної субвенцій, інших субвенцій та фінансування заходів у рамках реалізації державних цільових програм. У 2017 році запроваджено нову субвенцію на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості в обсязі 4,0 млрд грн.

Важливим чинником просування секторальної децентралізації є міжнародна донорська допомога, що включає як експертну підтримку, так і механізми фінансової підтримки на реалізацію проектів з боку міжнародних фінансових організацій, Європейського Союзу та в рамках двостороннього співробітництва.

Європейський Союз започаткував лінію секторальної бюджетної підтримки регіонального розвитку, основним інструментом якої є укладена в листопаді 2014 р. Угода про фінансування Програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України, яка відкриває можливість залучити фінансування з фондів ЄС у розмірі 55 млн євро для реалізації завдань Державної стратегії регіонального розвитку та покращення економічної, соціальної і територіальної згуртованості регіонів. Запроваджено механізм фінансування проектів регіонального розвитку за рахунок першого траншу допомоги ЄС у розмірі 23 млн. євро для секторальної бюджетної підтримки.

22 квітня 2016 р. підписано Угоду між Урядом України та Європейською Комісією, що діє від імені Європейського Союзу, про фінансування програми *«U-LEAD з Європою: Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку»*. Загальний бюджет Програми 97 млн євро. Програма спрямована на підтримку реформ регіонального розвитку, місцевого самоврядування та децентралізації в Україні.

Загальними напрямками діяльності для забезпечення ефективною реалізацією всіх напрямів секторальної децентралізації є удосконалення законодавчо-нормативної бази, покращення кадрового забезпечення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, усунення протиріч між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо передачі управлінських повноважень та відповідних ресурсів громадам, зміцнення фінансового забезпечення секторальних реформ.

Список використаних джерел

1. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 08 вересня 2017 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.slideshare.net/oleksandrvinnyk/10-2017-80913172>.
2. Асоціація міст України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/novyna/strategiyu-racionalnogo-upravlinnya-zemlyamy-silskogospodarskogo-pryznachennya-derzhavnoyi>.

*Лисенко Галина Іванівна, кандидат історичних наук, доцент,
Волкова Світлана Петрівна, старший викладач,
кафедра українознавства ДВНЗ «Придніпровська державна академія
будівництва та архітектури»*

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ДНІПРОПЕТРОВЩИНІ: ПЕРЕДУМОВИ, ХІД ПРОВЕДЕННЯ, ПЕРШІ РЕЗУЛЬТАТИ

Після підписаної асоціації з Європейським Союзом і в процесі приєднання до нього, Україна має провести велику кількість різноманітних реформ, зокрема й реформу децентралізації влади.

Термін «децентралізація» вперше згадується в Конституції Української Народної Республіки (29 квітня 1918 року): «не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації» [4].

В тлумачному словнику зазначено, що децентралізація – система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління. Децентралізація – це скасування або послаблення централізації.

Децентралізація влади – це передача політичних, адміністративних повноважень від державних органів влади органам місцевого самоврядування.

Особливістю проведення децентралізаційної реформи України є те, що фактично одночасно із нею відбувається реформа адміністративно-територіального устрою (АТУ). Проте даний факт активно замовчується, оскільки для проведення цієї реформи необхідно залучати відповідних науковців, які займаються даною проблематикою, та розширювати коло експертів [5, с.5].

Метою реформи АТУ (за аналогією з країнами Європи) в нашій країні є: створення спроможних до розвитку територій; забезпечення якісними послугами населення; створення умов для кадрового зростання в місцевому самоврядуванні. До речі, подібну адміністративну реформу намагалась реалізувати ще адміністрація Президента Віктора Ющенка, зокрема, активну роз'яснювальну для громадськості роботу на місцях проводив Роман Безсмертний.

Найбільш вагомими та основними нормативно-правовими актами, в яких закладені основні норми проведення реформи АТУ є: Закон України «Про добровільне об'єднання громад» та Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена Кабінетом Міністрів України [2; 6].

Взагалі, ще стаття 140 Конституції України передбачає: «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України» [3].

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування 15 липня 1997 року, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування.

В Європейській хартії місцевого самоврядування, прийнятій ще 15 жовтня 1985 року під егідою Конгресу Місцевих та Регіональних Влад Європи відзначається, що охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади.

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб українського суспільства. Тому необхідно проводити реформи, які сприяли б позитивним змінам державного розвитку.

У квітні 2014 року Кабінетом Міністрів України була затверджена концепція реформування місцевого самоврядування, яка складається з трьох етапів. На першому етапі передбачається формування об'єднаних громад базового рівня адміністративно-територіального устрою України, отже перший етап реформи передбачає реорганізацію сільських рад в ОТГ (об'єднані територіальні громади) та ліквідацію районів.

На другому етапі заплановано створення нових районів, які вирішуватимуть лише те, що відноситься до компетенції району: комунальна власність, вторинна медицина, школи-інтернати і т.д. Решта повноважень районів перейде до компетенції об'єднаних громад. Іншими словами, другий етап реформи передбачає формування другого рівня АТУ країни. Оскільки громади не можуть виконувати повністю функції державних органів влади, на території кожної області передбачається формування адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня – префектур (повітів чи округів). Таким чином, другий етап загалом повторює французьку модель регіонального управління [5, с.7].

Заключний етап реформи стосується областей. По суті межі областей мінятися не будуть. Області перейменують в регіони. Тобто кількість обласних центрів така ж і залишиться. Змін зазнає лише форма управління. Хоча деякі дослідники вважають, що початок третього етапу все ж таки означатиме зміну кількості областей країни у сторону їх зменшення [5, с.7].

На даний момент основною територіальною одиницею стала громада. Громада має голову та виконком, який виконує всі функції з управління громадою.

За три роки, що триває процес децентралізації, ухвалено ряд необхідних законів. Найважливішим завданням реформування влади є утворення об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, або добровільне об'єднання жителів кількох поселень, що мають єдиний адміністративний центр.

ОТГ мають більш широкі повноваження і значні ресурси, що дозволяє їм реалізовувати проекти розвитку інфраструктури: ремонтувати і навіть будувати школи, дитсадки, водогони, дороги, системи вуличного освітлення, закуповувати комунальну техніку, створювати комунальні підприємства, дбати про благоустрій навіть найвіддаленіших сіл тощо. У цьому їм допомагає держава, місцевий бізнес, сприяють міжнародні партнери.

В червні 2017 року Дніпропетровська обласна адміністрація спільно з регіональним Центром розвитку місцевого самоврядування за сприяння програми «U-LEAD з Європою» розробили Стратегію децентралізації Дніпропетровщини, яка включає 12 секторальних регіональних стратегій у різних сферах, зокрема соціальний захист населення, освіта, охорона здоров'я, ефективний економічний розвиток, місцеві фінанси, спорт, кадрове забезпечення, цивільний захист населення та безпека життя, захист дітей, культура, електронне урядування та публічні послуги, формування спроможної громади та просторовий розвиток. Стратегія є одним із важливих документів у процесі створення соціально-економічного розвитку, з використанням внутрішнього та зовнішнього потенціалів [7].

Державою гарантована фінансова підтримка проектів розвитку інфраструктури об'єднаних громад, так звана субвенція. У 2016 році у Держбюджеті було закладено 1 млрд. грн. Кошти субвенції розподіляються між об'єднаними громадами за чіткою формулою, в залежності від кількості сільського населення і площі громади. У 2016 році субвенція розподілена між 159 об'єднаними громадами: від 957 тис. грн. для найменшої об'єднаної громади до 23,2 млн. грн. – для найбільшої. У 2017 році закладено 0,5 млрд. грн. із загального фонду державного бюджету та 1 млрд. грн. – із спеціального. Бюджети деяких громад більші, ніж районні. Маленькі об'єднані територіальні громади сьогодні ресурсно більш гнучкіші, ніж районні, бо вони знаходяться на прямих бюджетних відносинах з державою.

Перші вибори місцевих голів громад і старост деяких сіл, селищ і міст відбулися восени 2015 року. У січні 2016 р. в Україні почали роботу 159 об'єднаних територіальних громад. З того часу процес об'єднання громад триває з позитивною динамікою змін.

29 жовтня 2017 року відбулися вибори у 19 об'єднаних територіальних громадах Дніпропетровщини. Тепер їх в області - 53, а до кінця року буде -56.

Це один з найбільших показників в Україні. Нові громади утворені у 12 районах області, які об'єднали 62 сільських, селищних та 1 міську ради. Вони поєднують понад 400 тисяч жителів регіону. Зараз ОТГ Дніпропетровщини об'єднують понад 70% сільського населення області. Три громади об'єдналися навколо міст районного значення – це Апостолівська, Зеленодольська і нині Верхньодніпровська.

Сподіваємося, що після завершення процесу об'єднання територіальних громад до 2020 року в Україні буде встановлена більш демократична та ефективна система державного управління, що передбачає розширення повноважень регіональних та місцевих влад.

Успішне завершення цієї реформи має важливе значення як для проведення реформування всієї системи державного управління, а ще й вимагає зміни соціально-психологічних установок громадян і збільшення їхньої ролі в процесі управління державними справами.

Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036
2. Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 05.02.2015 №157-19 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
3. Конституція України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/proposals/146>.
4. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>.
5. Анатолій Мельничук, Павло Остапенко. Децентралізація влади: реформа №1 [Аналітичні записки]. – К.: ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я.О. – 2016. – 35 с.
6. Методика формування спроможних територіальних громад, Постанова КМУ від 08.04.2015 р., №214 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.
7. На Дніпропетровщині створили стратегію розвитку об'єднаних громад у 12 сферах // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/6001>.

*Стогова Ольга Володимирівна, канд. політичних наук, доцент,
кафедра конституційного права, теорії та історії держави і права
Сумського державного університету*

ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СУМСЬКІЙ ОБЛАСТІ

Найважливішою реформою у сучасній Україні є децентралізація, інституційною складовою децентралізації є об'єднання територіальних громад.

Правовими засадами цього процесу є Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування» та Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Надзвичайно актуальним є дослідження процесу об'єднання територіальних громад у різних регіонах України. При цьому варто враховувати, що процес об'єднання територіальних громад є важливою складовою більш загального процесу децентралізації влади в сучасній Україні.

Якщо переваги та недоліки процесу децентралізації в Україні розкрито у наукових працях (А. Кавунець, В. Дорох, В. Жук, Б. Данилишин, М. Лациба, Г. Макаров), то дослідження об'єднання територіальних громад щойно розпочалися.

У квітні 2014 року розпорядженням Кабінету Міністрів України №333-2014-р було затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні[1]. 05.02.2015 року був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2]. Станом на 8 жовтня 2016 року в Україні вже було зареєстровано 367 об'єднаних територіальних громад, в яких відбулися або призначені перші вибори, а станом на 7 жовтня 2017 року – 413.

Об'єднання територіальних громад на території Сумської області також набирає обертів. До реформи загальна кількість рад складала: міських – 15, селищних – 20, сільських – 376. У 2015 році утворилася одна об'єднана територіальна громада – Березівська, 15 ОТГ (об'єднана територіальна громада) утворилися 2016 року. За півроку 2017 утворилися ще дві ОТГ, таким чином загальна кількість об'єднаних територіальних громад 18 із 51 схвалених обласною радою. Для порівняння результати сусідніх областей – 5 із затверджених обласною радою у Харківській, 20 із 28 у Полтавській, 19 із 31 у Чернігівській області.

За ініціативи Сумської обласної державної адміністрації шість перших, створених у 2016 році, об'єднаних громад – Зноб-Новгородська ОТГ (Середино-Будський район), Дружбівська ОТГ (Ямпільський район), Шалигинська ОТГ (Глухівський район), Миколаївська ОТГ (Білопільський район), Миропільська ОТГ (Краснопільський район) та Грунська ОТГ – отримали по 3 мільйони гривень із державного бюджету. Решта коштів (близько 5,5 мільйона) була розподілена між Недригайлівською, Річківською, Боромлянською, Бездрицькою, Кириківською, Хотинською та Миколаївською (Сумський район) об'єднаними територіальними громадами пропорційно до чисельності населення в ОТГ [3].

Але на цих громадах процес об'єднання територіальних громад у Сумській області не закінчився. Видано розпорядження голови Садівської сільської ради про створення робочої групи, працюють над створенням об'єднаних громад ініціативні групи в Роменському, Кролевецькому, Краснопільському, Липоводолинському, Білопільському районах.

Для дослідження доцільності створення ОТГ у Сумській області проаналізуємо загальні аспекти та переваги реформи.

По-перше, реформа надає територіям ОТГ додаткові повноваження, вони самостійно планують свій економічний розвиток, вирішують питання розвитку інфраструктури, забудови, благоустрою, утримання ЖКГ, пожежної частини, первинної системи охорони здоров'я та швидкої медичної допомоги, середньої освіти, дошкільної та позашкільної освіти. Частина податків не йде до Києва, а залишається у територіальній громаді і йде на місцевий розвиток (60% податку на доходи громадян, єдиний податок, транспортний податок, екологічний податок, податок на землю і нерухомість, 5% акцизного податку від продажу палива на АЗС, алкогольних і тютюнових виробів).

Встановлені й інші збори та платежі до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад. Серед них державне мито, паркувальний і туристичний збір, плата за ліцензії на певні види господарської діяльності, адміністративні штрафи та штрафні санкції, 75 % коштів відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, субвенції із інших бюджетів тощо. А далі практично всі кошти, зароблені громадою, залишатимуться на місцях. Таким чином, максимальна частина фінансового ресурсу задовольнятиме потреби громади.

Однією із проблем, що найчастіше називають противники об'єднання є відчуженість мешканців адміністративних одиниць, що перестали бути самостійними, від прийняття рішень та отримання адміністративних послуг. Але інтереси мешканців сіл, що об'єдналися в ОТГ мають представлятися старостами. Щодо старост в об'єднаних територіальних громадах, то у ст. 141 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено загальний перелік завдань, які на них покладаються [4]. Повноваження старости: представляти інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; сприяти жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; брати участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища; вносити пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб; виконувати інші обов'язки, визначені Положенням про старосту [4]. Тобто проблема відчуженості мешканців окремих сіл може бути вирішена за рахунок ефективного функціонування нового інституту місцевого самоврядування.

ОТГ передаються на місця послуги органів юстиції та міграційної служби. В об'єднаних громадах люди можуть реєструвати бізнес чи майно, реєструвати місце проживання.

Важливий напрям об'єднання – делегування в ОТГ повноважень архітектурно-будівельного контролю. Об'єднані громади самі визначають, які

об'єкти варто будувати, а яким треба відмовити. Місцева влада вже має повний цикл містобудівної діяльності: від виділення землі до реєстрації дозвільних документів. Контроль місцевої ОТГ щодо незаконного будівництва чи порушень правил будівництва буде значно жорсткіший. Відтак, є надія, що незаконна забудова навіть не встигне розпочатися, а буде одразу заблокована.

Таким чином, ми бачимо, що об'єднання територіальних громад у цілому позитивне явище для українського суспільства. Процеси децентралізації вкрай важливі для українського державотворення. У політичному вимірі її просування забезпечує унітарність держави, встановлює запобіжник проявам сепаратизму, залучає громадянське суспільство до вирішення місцевих проблем.

Із економічного погляду збільшення повноважень громад і надання їм додаткових ресурсів – єдина реальна можливість відродити соціально-економічний розвиток територій. Окрім того, успішна децентралізація завдає удару по корупції. Механізми громадянського контролю, посилені жорстким антикорупційним законодавством і прозорою системою закупівель, дають змогу говорити про реальну боротьбу із корупцією в регіонах.

У гуманітарному аспекті децентралізація сприяє збереженню самобутності територій, задоволенню культурних потреб громад із різним етнічним складом.

Щодо ставлення до реформи українців, наведемо статистичні дані, які були отримані шляхом опитування. Дане опитування підготовлено та проведено Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» та Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Таким чином, 64% осіб переконані, що реформу потрібно впроваджувати, 7% українців відчували зміни на краще чи очікують на них від реформи децентралізації. Порівняно з минулим роком – майже в 2,5 рази більше людей відзначали зміни на краще у своєму населеному пункті [5]. Причому таке істотне зростання простежується у всіх регіонах України. Тож географія якісних змін – не локальна, а відображає перетворення по всій країні.

Березівська громада Сумської області сьогодні є яскравим прикладом ефективного використання коштів та управління територією. Дослідимо як використовує можливості децентралізації у відновленні власної інфраструктури перша об'єднана громада на Сумщині. За два роки існування вона досягла неабияких позитивних результатів, головні з яких полягають у розвитку інфраструктури і поліпшенні якості послуг на селі. Проведено широкий обсяг робіт по укомплектуванню школи, амбулаторії, дитячих садочків. Реконструйовано вуличне освітлення, встановлено сонячні ліхтарі. Виконано капітальні ремонти та закуплено транспорт для потреб школи.

Незважаючи на чисельні позитивні аспекти створення ОТГ, є ряд проблем, які повинні бути вирішеними на загальнодержавному рівні та на

місцях. Національним інститутом стратегічних досліджень було розроблено аналітичну записку «Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні» [6] в якій досліджено основні групи ризиків.

По-перше, це ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць (з метою забезпечення їх фінансової спроможності). Укрупнення, скоріше за все, очікує територіальні громади та, можливо, адміністративні райони. По-друге, послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст. Негативним наслідком цього може стати зростання порушень законодавства (включаючи посягання на права і свободи громадян) у процесі діяльності органів місцевого самоврядування. По-третє, є ризики для бюджетної системи країни, адже існує загроза зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування. По-четверте, існує ризик зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень внаслідок загального низького рівня компетентності службовців місцевого самоврядування. По-п'яте, зростання партикуляристських тенденцій в областях – тобто, легітимізація у суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним. Всі перелічені ризики передбачають загрозу створенню та діяльності ОТГ Сумської області, як і будь-якому іншому регіону. Тому для ефективного проведення та завершення реформи децентралізації на території Сумщини потрібно нейтралізувати можливі загрози. Велику загрозу для Сумської області становить саме небезпека поширення партикуляристських тенденцій. Адже область знаходиться на північному сході країни і є прикордонною. Навіть не вдаючись до прикладів з історії, а лише проаналізувавши політичну ситуацію в Україні сьогодні, можна зробити висновок, що прикордонне розташування області уже несе певні ризики. Саме тому, послаблення централізованої влади в регіонах може мати дуже негативні наслідки.

З вищенаведеного можна зробити висновок, що процес об'єднання територіальних громад є суперечливим явищем для українського суспільства. Головною перевагою є можливість майбутній ОТГ мати чіткі і незалежні функції і повноваження щодо задоволення потреб мешканців територіальних громад і фінансові ресурси, в т.ч. і місцеві податки, для їхньої реалізації. Цей процес об'єктивно потрібний українським громадам, адже зважаючи на значну кількість малих територіальних громад, які є суто дотаційними, говорити про ефективне задоволення потреб мешканців таких громад неможливо. І саме об'єднання має призвести до значного покращення ситуації і створити умови для передачі відповідних повноважень таким громадам.

Проте існує ряд ризиків, які вимагають реакції з боку держави. Найбільші потенційні ризики політики децентралізації адміністративно-територіального устрою пов'язані з процесом регіоналізації системи влади в Україні, і дещо

менші – із переданням повноважень органам місцевого самоврядування субрегіонального та локального рівнів. Такі ризики можливо усунути, якщо процес формування та діяльності ОТГ буде удосконалено законодавчо та контролюватиметься інститутами громадянського суспільства. Розширення повноважень місцевого самоврядування, передання їм додаткових ресурсів для реалізації своїх повноважень об'єктивно створює передумови для подальшої децентралізації виконавчої влади.

Список використаних джерел

1. Про ухвалення 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://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>.
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
3. Офіційний сайт Сумської обласної державної адміністрації // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sm.gov.ua/ru/oda>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97р. № 280/97-ВР1 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
5. Децентралізація влади // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3942>.
6. Макаров Г. В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка / Г. В. Макаров // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>.

*Стеценко Світлана Власівна, кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри політичних наук,
Київський національний університет будівництва і архітектури*
**РОЛЬ ІСТОРИЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНСЬКІЙ
САМОІДЕНТИФІКАЦІЇ**

Однією з особливостей політичного процесу в Україні є нездатність переважної частини громадян здійснити раціональний політичний вибір на основі усвідомлення соціально-значущих інтересів. Превалює емоційно-афективна та суб'єктивістсько-оцінкова домінанта, поза увагою суспільства залишаються результати попередньої діяльності конкретних осіб та організацій, відсутність у них раціонально обґрунтованих стратегій-проектів.

На сьогодні стало нормою, що фундаментальні механізми та способи підтримки старої і набуття нової ідентичності незворотно розкладаються, а конкретні прояви кризи ідентичності диверсифікуються в залежності від значимості для даного суспільства громадянської ідентичності. Британський

Брекзит показав, що країна відмовляється від украї вигідної геополітичної та економічної позиції лише тому, що потерпає від тривалої кризи самоідентифікації. На початку 1970-х років Велика Британія втратила свою імперію і пов'язаний з нею політичний вплив у світі. Завдяки вступу до Європейського співтовариства (попередник ЄС) країна зуміла подолати економічний спад і стати другою за розмірами економікою ЄС. Але протягом 2016-2017 рр. були прийняті політичні рішення, пов'язані з поверненням повного державного суверенітету. Питання суверенітету Шотландії залишається відкритим (як вийти із формату Брекситу, але в іншій площині).

Каталонське питання теж засвідчило глибинні історичні корені і кризи самоідентифікації. Конституційна криза в країні-члені ЄС, в яку вилився конфлікт між регіональною адміністрацією та урядом Іспанії ілюструє, з одного боку, системну кризу європейського проекту, а з іншого, вказує на необхідність реорганізації демократичного управління регіональними та європейськими інститутами. Перед ЄС постало завдання виробити новий тип суверенітету з урахуванням інтересів як самої співдружності, так і національних держав, регіонів і міст.

Різномісрковані орієнтири української самоідентифікації сьогодні виявляють такі теми:

- що таке «українське» і як воно співвідноситься з українською державністю (історією її становлення);
- розвиток простору української мови та культури;
- захист історичної пам'яті.

Українська самоідентифікація за цих умов розглядається як процес вибору людиною, громадянином тієї чи іншої ідентичності, а також процес формування цієї ідентичності. Раціональна історична політика виступає дієвим фактором ідентифікаційних процесів, здійснює державний захист історичної пам'яті. Функція історичної політики – довести принципове значення достовірності історичної пам'яті народу.

На наш погляд, переконливою є теза американського історика, професора Гарвардського університету Джозефа Ная про те, що в сьогоднішньому інформаційному світі в політиці важливим джерелом сили є перемога тієї чи іншої «історії», а національні коментарі до неї є чимось на зразок валюти [1]. Один з найбільш жорстоких уроків минулого, зокрема для посттоталітарних країн, можна сформулювати наступним чином: нові покоління, якщо повторять кроки своїх попередників на шляху, що вів і веде до прірви - обов'язково до неї впадуть. Тому історична політика полягає у заохоченні роботи вітчизняних істориків, медійників по дослідженню і висвітленню історії України з опорою на український автохтонізм, на пантеон батьків-засновників, національних героїв. Варто позитивно оцінювати роботу штатних істориків СБУ, які використовують і вводять у науковий обіг невідомі раніше документи; появу нових підручників та посібників з історії України, які подають різні точки зору, а не одну жорстко ідеологізовану концепцію.

Успішний суспільно-значущий проект щодо дослідження і популяризації вітчизняної історії, захисту історичної пам'яті проводить газета «День». З науково-популярними статтями в цій газеті виступають провідні вітчизняні та зарубіжні науковці. Розробка історичної тематики в цій газеті була узагальнена у видавничих проєктах бібліотеки «Дня», книгах: «Сила м'якого знака, або Повернення Руської правди», «Дві Русі», «Повернення в Царгород», «Україна incognita», «Корона або спадщина Королівства Руського» та ін. У читачів (книги активно розкуповуються) з'явилися широкі можливості самостійно відповісти на питання про те хто такі українці та про рівень історичної відповідальності не лише нинішньої «молодої української держави», а і древньої європейської нації з тисячолітньою історією.

В умовах російської агресії історична політика України покликана не просто фіксувати привласнення-анексію Російською Федерацією Київської Русі як своєї «колиски», а продукувати власні розробки з метою історичної легітимації України. Російська влада хоче ухвалити власну ідентичність шляхом висунення офіційної державної ідеології і навіть окремого закону про російську націю. Проводиться кампанія по підготовці підручників і посібників, які відображають офіційну «правильну» точку зору на історію. Крім того, зовнішня політика Росії намагається нав'язати експансіоністську історичну політику іншим країнам.

Відомий американський історик Тімоті Снайдер у промові в Бунденстазі ФРН під час публічного обговорення історичної відповідальності Німеччини перед Україною назвав російську історичну політику «експортом безвідповідальності». Тімоті Снайдер, який присвятив свої дослідження українському націоналізму, застеріг німців від надмірної уваги в їх дискурсі з росіянами до українського націоналізму. Останній він розглядає як реальне історичне явище. Тімоті Снайдер перераховує, що український націоналізм був причиною або однією з причин голодомору 1932-1933 рр.; терору 1937-1938 рр.; однією з оприлюднених Сталіним причин масових депортацій мешканців Радянської України після Другої світової війни; причиною для вторгнення Росії в Україну 2014 р. Така версія загальної генеалогії українського націоналізму є певною спокусою для німців, бо якщо війна була лише проти націоналізму, то чому німці мають виступати проти неї. І якщо український уряд був націоналістичним, то чому Німеччині потрібно щось робити щоб зупинити Росію. Разом з тим, вчений наголошує на необхідності історичної роботи і для українців, тому що треба зрозуміти роль українців у сталінській політиці терору не стверджуючи, що це виключно російська політика. Це була радянська політика, в якій українці відігравали свою роль. Загальний висновок Тімоті Снайдера: «Неправильне розуміння історії України, зокрема в 2013-2014 рр., мало європейські наслідки. Неправильне розуміння історії України тепер ... матиме міжнародні наслідки.» [2, с. 11]

В цьому контексті як методологічні настанови щодо історичної політики України слід розглядати основні положення Паризької декларації «Європа, в

яку ми віримо», яку підписали 13 провідних європейських інтелектуалів з Франції, Німеччини, Іспанії, Чехії, Угорщини, Польщі, Нідерландів, Великобританії, Норвегії, Бельгії [3]. Впливові вчені-філософи розглядають Європу як спільну батьківщину і звертають увагу на небезпечний стан, в якому вона перебуває через хибне розуміння самої себе і своєї історії. На думку підписантів, Європу об'єднав не політичний примус, а культурна єдність, корені якої - в класичній спадщині Греції та Риму. Розглядаючи проблеми сучасної університетської освіти, автори наголошують на необхідності реформування навчальних програм таким чином, щоб вони слугували передачі спільної культурної спадщини, розкривали природу і цінності європейської традиції, доносили справжню історію Європи. Паризька декларація відкидає політику мультикультуралізму, вказує на небезпеку руйнування європейської ідентичності в зв'язку з наявними в деяких регіонах Європи фактично неформальних автономій мусульман, що характерно швидше для колоністів, ніж для громадян. Відновлення справжньої Європи автори вбачають в оновленні національного суверенітету та пошуку гідності, що постає із спільної відповідальності за майбутнє.

Звідси актуалізація питання самоідентифікація для України: яку Європу ми обираємо – Європу з нав'язаною технократичною формулою і відсутністю жодної альтернативи політиці чиновників інституцій ЄС чи справжню Європу – співдружність національних держав з власними традиціями.

Список використаних джерел

1. Джозеф Най: Три главных источника силы – это армия, экономика и «мягкая сила» [Електронний ресурс] // Хвиля. – Режим доступу: <http://hvylya.net/interview/geopolitics2/dzhozef-nay-tri-glavnyih-istochnika-silyi-eto-armiya-ekonomika-i-myagkaya-sila.html>.

2. Історична відповідальність Німеччини перед Україною // День. 2017. – 7-8 липня.

3. The Paris Statement [Електронний ресурс] // A Europe We Can Believe In. – Режим доступу: <https://thetrueeurope.eu/a-europe-we-can-believe-in/>.

*Медвідь Федір Михайлович, доктор наук в галузі політології,
кандидат філософських наук, професор МКА,*

*доцент кафедри теорії та історії права КНЕУ ім. Вадима Гетьмана,
Курчина Тамара Олександрівна, PhD в галузі політології, докторант,*

Твердохліб Анатолій Іванович, аспірант ННІ права МАУП

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, концептуальні засади якої були схвалені у 2014 р., а практична реалізація розпочалась у 2015 р., виявилася однією з

найрезультативніших та найпомітніших серед проголошених стратегічних реформ. Вона спрямована на створення в Україні сучасної системи місцевого самоврядування на основі європейських цінностей та стандартів, розвиток місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що дадуть змогу реально стимулювати місцевий економічний розвиток і надавати населенню високоякісні та доступні публічні послуги. Роль об'єднаних територіальних громад у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності має стати ключовою. Досягнуті позитивні результати у реалізації реформи децентралізації значною мірою зумовлені її належним нормативно-правовим супроводженням[2, с.169-179]. Серед останніх документів у цій сфері слід відзначити Указ Президента України «Про першочергові заходи розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік»[5], у якому підвищення інституційної спроможності місцевого самоврядування визначено одним із пріоритетів розвитку держави на 2017 р., нову редакцію плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні , затвердженої Кабінетом Міністрів України у вересні 2016 р.[3], а також прийняте в квітні 2017 р. розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік»[4] , в якому реформа децентралізації визначена серед ключових пріоритетів у формуванні системи ефективного врядування в державі. Ці документи фактично визначають середньострокову дорожню карту реформи, що дає можливість громадам планувати свої бюджети та розвиток не на рік, а на перспективу. Водночас вжито заходів щодо вдосконалення інституційного забезпечення реалізації реформи децентралізації. Зокрема, з метою забезпечення на належному рівні організації та координації впровадження реформ, у т. ч. щодо планування відповідних заходів, проведення моніторингу та аналізу стану їх виконання, створено Офіс реформ у форматі постійно діючого консультативно-дорадчого органу Кабінету Міністрів України . Центральний офіс реформ має взаємодіяти з регіональними офісами та секторальними офісами підтримки децентралізації в галузі освіти, охорони здоров'я, планування територій, культури, соціального захисту та інших сферах.

У кожному регіоні створюються Центри розвитку місцевого самоврядування, які координуватимуть впровадження реформи децентралізації на регіональному рівні. Відкриття Центрального офісу та регіональних центрів відбувається в рамках реалізації Програми ЄС для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою», що фінансується ЄС та окремими європейськими країнами[1, с.457]. Реформа децентралізації отримала широку підтримку експертного середовища та громадськості України.

Формування спроможних територіальних громад є одним із головних напрямів реформи децентралізації. Середньостроковим планом дій Уряду

України передбачається до 2020 р. об'єднання 100 % місцевих рад базового рівня у спроможні територіальні громади. Практична реалізація процесу об'єднання територіальних громад розпочалась у середині 2015 р., у результаті чого було утворено 159 ОТГ, що об'єднали 793 територіальні громади. 25 жовтня 2015 р. в цих громадах були обрані нові органи місцевого самоврядування, з 1 січня 2016 р. вони перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом і за результатами 2016 р. продемонстрували помітну позитивну динаміку свого розвитку. Ці громади отримали розширені повноваження і додаткові ресурси, що дозволило їм реалізовувати проекти розвитку інфраструктури: ремонтувати і будувати школи, дитсадки, водогони, дороги, системи вуличного освітлення, закуповувати комунальну техніку, створювати комунальні підприємства, дбати про благоустрій території тощо. У 2016 р. кількість ОТГ зростає в 2,3 рази, таким чином, станом на початок 2017 р. в Україні налічувалося 366 ОТГ, які об'єднали 1 740 місцевих рад і в яких проведено перші місцеві вибори. Усі ці громади перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. Також у 2016 р. розпочався процес обрання старост у селах і селищах об'єднаних громад. Активно розвиваються правові основи інституту старост та розширюються їхні повноваження щодо місцевого розвитку. У 2017 р., після прийняття низки законів, що врегулювали проблемні питання об'єднання, процес формування ОТГ отримав новий імпульс: 30 квітня 2017 р. відбулися перші місцеві вибори ще в 47 ОТГ. Таким чином, станом на кінець травня 2017 р. в Україні утворено 413 ОТГ, що об'єднали 5 258 населених пунктів 13, і в яких відбулись перші вибори органів місцевого самоврядування. Загалом, за результатами моніторингу Мінрегіону, на 14 липня 2017 р. на фінальних стадіях формування перебувають 235 об'єднаних громад[1, с.464-466]. Разом з тим, зберігається значна нерівномірність між регіонами у проведенні процесу об'єднання територіальних громад. Найбільшу кількість ОТГ створено в Тернопільській (36), Дніпропетровській (34), Житомирській (32), Хмельницькій (26), Львівській (25), Вінницькій та Запорізькій (по 24) областях. Водночас, окремі регіони суттєво відстають у процесі формування ОТГ, серед них Київська (2 ОТГ), Харківська та Закарпатська (по 5) області.

Значна відмінність між регіонами за динамікою формування об'єднаних територіальних громад та запровадження механізму співробітництва громад передусім зумовлена різним ставленням місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування до запровадження реформи децентралізації. Важливим чинником стимулювання процесу формування ОТГ стало розширення їхньої фінансової бази шляхом зміцнення місцевих бюджетів та надання додаткової державної підтримки. У 2017 р. такі тенденції тривають: темпи зростання доходів бюджетів ОТГ є вищими, ніж загалом по місцевих бюджетах.

Суттєве вдосконалення законодавчого регулювання процесу формування спроможних територіальних громад відбулося в 2017 р., завдяки чому:

запроваджено порядок добровільного приєднання до вже створеної ОТГ, уточнено вимоги щодо визнання ОТГ спроможною; законодавчо визначено механізм для створення ОТГ, до складу якої увійшли територіальні громади сусідніх адміністративних районів, та можливість створення ОТГ, центром якої є місто обласного значення, визначено порядок призначення перших місцевих виборів у таких ОТГ; удосконалено функціонування інституту старости в ОТГ, уточнено правовий статус старости, визначено його повноваження та форми підзвітності і відповідальності перед громадою та місцевою радою відповідної ОТГ. Визначено поняття старостинського округу шляхом внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування»; внесено зміни до законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві вибори» щодо унормування питання набуття повноважень сільського, селищного, міського голови; прийнято постанову Уряду щодо системи оплати праці посадовців органів місцевого самоврядування. Нею передбачено: значне підвищення посадових окладів посадових осіб місцевого самоврядування, їх узгоджено з посадовими окладами державних службовців; відновлення у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах надбавки за високі досягнення у праці; упорядкування оплати праці у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах, що представляють ОТГ; уточнення порядку преміювання, встановлення надбавок; затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України перелік спроможних об'єднаних територіальних громад для нормативно-правового забезпечення переходу на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України об'єднаних громад, в яких відбулися перші місцеві вибори у 2016 р.; прийнято 6 червня 2017 р. закон, який урегулює питання фінансового забезпечення місцевих виборів, у т. ч. і перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах.

Верховна Рада України 9 лютого 2017 р. прийняла закон «Про службу в органах місцевого самоврядування», яким запроваджувалися принципово нові засади служби в органах місцевого самоврядування, створювалися правові передумови для врегулювання статусу службовця органу місцевого самоврядування; підвищення престижності та забезпечення рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування; стимулювання кар'єрного зростання; нової моделі оплати праці; впровадження механізмів запобігання корупції; підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців тощо. Проте, 21 березня 2017 р. Президент України повернув закон для повторного розгляду зі своїми пропозиціями, зокрема, щодо: 1) застосування при визначенні розмірів посадових окладів службовців місцевого самоврядування як розрахункової величини прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 1 січня календарного року. Отже, триває посилення ролі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо комплексного розвитку територій в інтересах територіальних громад. Таким чином, процес формування спроможних територіальних громад в Україні є доволі динамічним. Водночас існує, на

думку аналітиків, низка невирішених проблем як стратегічного, так і оперативного характеру, що формують ризики для подальшої успішної реалізації реформи. Зокрема, слід відзначити такі проблемні питання: не завершено розробки перспективних планів формування територій громад регіонів; потребує опрацювання питання стабільного забезпечення державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад; процес створення об'єднаних територіальних громад переважно не має підтримки, а подекуди стикається зі спротивом районних адміністрацій, місцевих рад та місцевих еліт. Місцеві органи виконавчої влади ; не врегульоване питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом та розподілу функцій і повноважень між місцевими радами ОТГ та районними адміністраціями й районними радами районів, на території яких створені ОТГ, зокрема ; відсутнє належне кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, спостерігається недостатня кваліфікація службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій; потребує опрацювання питання щодо запровадження механізмів контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг. В умовах децентралізації повноважень та передачі ресурсів органам місцевого самоврядування, високих корупційних ризиків щодо використання бюджетних коштів такий контроль мав би здійснюватися як з боку державних органів, так і з боку громадськості.

Отже, продовження децентралізації управління має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління.

Список використаних джерел:

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2017 році». – К.: НІСД, 2017. – 928 с.

2. Медвідь Ф.М., Чорна М.Ф. Політико-правові засади регіональної політики в умовах забезпечення національної безпеки України // Регіональна політика: законодавче регулювання та практична реалізація: матеріали Першої Міжнародної науково-практичної конференції, (Київ, 24-25 листопада 2015 р.) Міністерство освіти і науки України, Київський національний ун-т будівництва і архітектури та ін.. – Київ-Тернопіль: Астон, 2015.-С.169-179.

3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 22 вересня 2016 р. № 688-р // [Електронний ресурс].

– Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402>.

4. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану

пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» від 3 квітня 2017 р. № 275-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442>.

5. Указ Президента України «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік» від 7 грудня 2016 р. № 545/2016 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>.

*Дьомкін Петро Олексійович, кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри політичних наук,*

Київський національний університет будівництва і архітектури

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: СУТНІСТЬ, РЕАЛІЗАЦІЯ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Чіткий європейський вибір Україною свого розвитку став дороговказом для перетворення нашої країни і проведення актуальних 62 реформ, передбачених стратегією сталого розвитку “ Україна 2020”. Сьогодні на перший план, поряд з іншими, вийшли проблеми децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування за збереження унітарності держави, а не її федералізації. Дана реформа є об’єктивною необхідністю, яка докорінно міняє політичну систему України, сприятиме поглибленню демократичного розвитку, надасть спроможності органам місцевого самоврядування надавати громадянам якісні публічні послуги та розвивати місцеву економіку і веде до європейської моделі самоврядування. Як підкреслював Володимир Гройсман “ саме об’єднання громад врятує сільські території від стагнації і надасть імпульсу для розвитку “[1] .

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування опирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає проведення кардинальних змін і системних реформ, децентралізації влади – тобто передачу значної частини певних повноважень, певних ресурсів та відповідальності, функцій, прав і обов’язків від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування, а точніше – місцевим громадам. Такий акцент, на нашу думку, є дуже важливим в боротьбі з опонентами реформи.

В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була прийнята 15 жовтня 1985 року під егідою Конгресу Місцевих та Регіональних Влад Європи і набула чинності 1 вересня 1988 року. Децентралізація влади, застосування принципу субсидіарності (вирішення конкретних проблем на найближчому до повсякденних потреб людей щаблі влади) є головною ідеєю Хартії. Це перший документ такого роду, що гарантує визнання принципу субсидіарності. Вищі адміністративні органи повинні вирішувати конкретні проблеми лише у випадку, якщо їх вирішення силами місцевих адміністрацій є неефективними або неможливими. Документ

фіксує політичні та економічні права місцевого самоврядування, його незалежність від центральної влади, його обов'язок захищати громадян від зловживань з боку національної та пан'європейської бюрократії. Принципи Хартії застосовуються до всіх видів органів місцевого самоврядування. Україна ратифікувала Хартію 15 липня 1997 р.

Революцією Гідності українці підтвердили, що вони сповідують ті ж самі цінності демократії, народовладдя, що й громадяни європейських країн з гідним сучасної людини рівнем життя. Тому у квітні 2014 р. уряд схвалив основний концептуальний документ (№ 333-р) – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка визначає напрямки, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт децентралізації. Для реалізації положень Концепції та завдань Плану, необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформувати пакет нового законодавства. Зміни до Конституції мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади. Був розроблений пакет змін до Конституції, який знайшов підтримку суспільства і отримав високу оцінку Венеціанської Комісії, але політичні обставини не дозволили Верховній Раді внести подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації. Це сталося, на нашу думку, через те, що проблема реалізації реформи за своєю суттю - політична та економічна, наштовхнулася на суперечність інтересів, антагоністичність, спротив форми якого різноманітні, на різне розуміння змісту поняття «децентралізація влади», різні підходи до визначення повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування та їхнього розподілу, через непорозуміння між ними щодо особливостей здійснення місцевого самоврядування в окупованих районах Донецької та Луганської областей. На конституційному рівні варто було б чітко та всебічно врегулювати статус територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень, визначити особливості її правосуб'єктності та зафіксувати положення про те, що держава гарантує всі права територіальним громадам. Тому Урядом з 2014 року розпочато реформу в межах чинної Конституції.

Верховна Рада та Кабінет Міністрів України за цей час розробили і ухвалили базові документи, що дали змогу розпочати об'єднання громад населених пунктів. Сформований і діє основний пакет нового законодавства та впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. За внесеними змінами до

Бюджетного і Податкового кодексів за три роки місцеві бюджети зросли на 78 млрд. грн.: з 68,6 млрд. в 2014 р. до 146,6 млрд. грн. у 2016 р. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України зростає і на кінець 2017 року наближається до 50%, а частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів зростає з 8,8% у 2014 р. до 28% у 2017р.

Головною подією децентралізації стало ухвалення 5 лютого 2015 року Закону “ Про добровільне об’єднання територіальних громад ”, який дав початок дуже важливому процесу укрупнення базових територіально-адміністративних одиниць в Україні, яких до реформи існувало 11520 територіальних громад: із них 458 міських, 783 селищних і 10279 сільських. До реформи у 92% сільських громад проживало менше 3000 жителів, а майже 11% сільських територіальних громад мали менше 500 жителів. Водночас у понад 50% сільських громад дотаційність складала понад 70%, а 483 територіальні громади взагалі утримувалися за рахунок дотацій. Після завершення об’єднавчого процесу заплановано створення приблизно 1500 потужних дієздатних громад. Мета - дати змогу формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. Спроможна територіальна громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктури та кадрові ресурси є достатніми для вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади. В добровільні об’єднані територіальні громади (ОТГ) можуть об’єднуватися громади сіл, селищ і міст, що мають спільні межі. Після об’єднання ОТГ включає територію, якою раніше керували місцеві ради, що об’єдналися. ОТГ не може включати іншу територіальну громаду, яка має свій орган місцевого самоврядування. Ініціювати об’єднання територіальних громад можуть сільські, селищні та міські голови, або депутати місцевої ради в кількості не менше третини, а також пропонувати створити ОТГ можуть місцеві жителі або органи самоорганізації населення, що представляють не менше третини членів громади. З того часу процес об’єднання громад триває з позитивною динамікою. Станом на 17 жовтня 2017 р. 3118 територіальних громад об’єдналися у 665 ОТГ (27,8% від загальної кількості рад базового рівня станом на 1. 01. 2015 р.), в яких проживають 5,7 млн. жителів (13,4% від загальної кількості населення України). Перші вибори місцевих голів громад відбулися восени 2015 р. У січні 2016 року в Україні почали роботу 159 ОТГ. На початок 2017 року створено 366 спроможних об’єднаних територіальних громад (ОТГ), до складу яких увійшло близько 1800 колишніх місцевих рад. В 2017 р. 30 квітня та 29 жовтня відбулися вибори в 247 ОТГ, а 24 грудня ще у 51 ОТГ обирали своїх місцевих лідерів. Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. Вже обрано більше 600 старост.

Закон “Про співробітництво територіальних громад” створив механізм вирішення спільних проблем громад, яким скористалися 516 громад. На кінець

2017 р. реалізується вже 113 договорів про співробітництво у сфері ЖКГ, благоустрою, пожежної безпеки, освіти, охорони здоров'я, соцзабезпечення.

Головний акцент уряд разом з донорськими міжнародними організаціями робить на підтримці ОТГ. Згідно Закону “ Про засади державної регіональної політики” державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформ зросла у 30 разів з 0,5 млрд. в 2014 р. до 14,9 млрд. грн. у 2017 р. 21 область прийняла рішення про створення Агенції регіонального розвитку, а в усіх областях працюють Центри розвитку місцевого самоврядування, які допомагають місцевій владі втілювати регіональні стратегії. Одним із допоміжних інструментів наближення влади до людей стали центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), створення яких записано в субвенцію підтримки ОТГ. Завдяки фінансовій підтримці наших міжнародних партнерів, зокрема «U-LEAD з Європою» є міжнародною програмою, яка фінансується Європейським Союзом та його країнами – членами: Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією, було профінансовано в 2016 році створення десяти ЦНАПів, а 28 громад отримали фінансову й експертну допомогу у створенні таких центрів[1]. Один із них був відкритий 1 листопада цього року в селищі Калита Київської області, який надаватиме мешканцям громади більше 88 видів адміністративних послуг.

Серед проблем , які проявилися в процесі здійснення децентралізації та гальмують об'єднання громад, на наш погляд, можна назвати:

Непослідовність нормативного забезпечення. Законодавча база, що регламентує діяльність ОТГ, потребує постійного вдосконалення шляхом розробки нових механізмів управління й впровадження найкращого досвіду європейських країн. Не прийняття змін до Конституції, ускладнює прийняття багатьох законів, які б дозволили остаточно закріпити нові повноваження за об'єднаними громадами, зокрема, про територіально-адміністративний устрій, про префектів, про розпорядження земельними ресурсами, бракує також необхідних повноважень у бюджетній сфері. Не завершилася передача всіх повноважень на місця. Зокрема, один з найбільш корумпованих напрямів – це земельне питання[2]. Без земельних повноважень розпоряджатися землею за межами населених пунктів ОТГ розвиватися повноцінно не зможуть. Про це свідчить і те, що 231 ОТГ звернулась до парламенту надати можливість розпоряджатися землею. Слід також підкреслити, що процес створення ОТГ було розпочато без достатньо продуманої та чітко спланованої інформаційно-роз'яснювальної кампанії [2].

Громади мають право на добровільне об'єднання, так і на добровільне від'єднання від цієї громади. Тільки в законі немає прописаної процедури такого процесу.

Актуальною проблемою є підготовка якісних управлінських кадрів, які на рівні сільських об'єднаних громад могли б запровадити систему ефективного фінансового менеджменту, а також розробити середньострокові перспективні

плани розвитку громад і визначити пріоритети у використанні фінансового ресурсу.

Одним із чинників, які спричиняють затримки та неузгодженість дій, є складність, багатоплановість реформи. Концепція реформи вимагає узгоджених дій з боку різних секторів, різних відомств та міністерств.

Список використаних джерел

1. Стадільна Я. Децентралізація. Момент сили реформ / Я. Стадільна // Віче. – 2016. – № 5 – 6. – С. 24 – 25.
2. Зоря І. Стимули й бар'єри на шляху децентралізації / І. Зоря // Віче. – 2016. – № 11–12. – С. 12–15.

*Дмитренко Оксана Сергіївна, кандидат політичних наук, доцент,
Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова*

СЕРВІСНА ДЕРЖАВА ЯК МОДЕЛЬ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Одним із головних завдань проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ в Україні є пошук шляхів оптимізації державного управління. Мається на увазі пошук нових моделей удосконалення державних інститутів, їхнього призначення та діяльності. На Заході популярною є концепція модернізації державної організації, що заснована на ідеї сервісного публічного управління яке здійснюється як державними структурами так і місцевими органами влади.

Концепція сервісної держави набула широкого розповсюдження в США та деяких країнах Західної Європи, зокрема у Великобританії, Франції, Німеччині у 80-90-х роках ХХ ст. Відповідно до даної концепції, сенс і призначення держави полягає в служінні індивіду, і при її буквальному тлумаченні, практично будь-яка діяльність держави у взаємовідносинах з індивідом визначається як державна послуга [2, с. 44]. Сервісна ідея розвитку державної системи базується на класичній економічній схемі: «виробник послуг» - «споживач». Держава в особі публічних інститутів орієнтується на потреби суспільства так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача (клієнта), його запити та очікування. За такої моделі управління відбувається кардинальна зміна пріоритетів у державному будівництві, а також у засадах і формі відносин між владою і громадянами. Людина, її права і свободи визначаються соціальною цінністю, а головним завданням публічної влади є надання якісних публічних послуг. Відповідно громадянин у відносинах з владою є не прохачем, а споживачем послуг.

В «сервісній» організації управління домінуючим показником управління виступає «задоволення потреб споживача». Тому держава повинна забезпечити відповідне співвідношення заробітної платні та вартості послуг, визначити

перелік послуг які потрібні громадянам, а також критерії оцінки якості та ефективності їх надання.

Впровадження моделі сервісної держави не можливе без процесів децентралізації державної влади. Держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, які в даний період розвитку суспільства у змозі гарантувати і які неможливо знайти на ринку послуг. Вона постійно прагне дерегулювання, тобто передачі своїх функцій механізмам ринкової саморегуляції і недержавним інституціям. Так більшість управлінських послуг має надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечує їх наближення до споживачів. У деяких випадках надання послуг на більш високому структурному рівні може бути обумовлено потребами економіки чи вимогами до якості надання послуги. Соціальні процеси повинні регулюватися з боку держави лише у тому разі, якщо це обумовлено інтересами усього суспільства. Відносини між споживачами і постачальниками товарів і послуг регулюються ринком, окрім тих випадків, коли він не може адекватно задовольнити потреби суспільства.

Сучасна сервісна модель публічного управління базується на низці ключових принципів, серед яких можна виділити наступні:

- принцип клієнтських відносин між громадянами і органами влади – визначає чітку роль і призначення чиновника. Якщо в традиційній системі управління бюрократа, представника публічної влади наділено частиною її владних і наглядових повноважень, а громадянин у цій системі виступає в ролі прохача, то в сервісній моделі відносин роль чиновника зводиться до технічного обслуговування потреб громадян;

- принцип конкурентності публічних послуг включає в себе принципово новий підхід в організації публічного управління за звичними для вільного ринку формами. Надання публічних послуг у низці сфер державної діяльності втратило монопольний характер, що виразилося у двох формах. По-перше, було сформовано конкурентне поле між органами публічної влади які виконують одні й ті самі суспільні функції. По-друге, було поширено практики з передачі низки публічних функцій приватним компаніям, які отримали можливість надання публічних послуг поряд із публічними органами влади. Такий стан справ ставить чиновників перед потребою покращувати якість надаваних послуг та оптимізувати часові витрати на формальні процедури;

- принцип незалежного оцінювання якості публічних послуг не був традиційним для класичної системи державного контролю. Однак його зародження й подальший розвиток дозволили домогтися максимального контролюючого ефекту. Головними суб'єктами оцінки публічних послуг виступають громадські організації та громадяни, що безпосередньо зацікавлені в якісному та своєчасному отриманні публічних послуг. Впровадження інформаційно-комунікативних технологій дозволило значно розширити громадський контроль насамперед в інформативному плані, забезпечивши прозорість прийняття законів, управлінських і правозастосовних рішень

посадовими особами та органами публічної влади. Сьогодні в розвинених країнах впроваджено системи соціального оцінювання і рейтинги за якими оцінюється ефективність публічних органів влади, що дозволяє здійснювати об'єктивний моніторинг ефективності публічних структур;

- принцип оптимізації технологічного ланцюжка надання публічних послуг узятю з корпоративних практик ринкових відносин. З метою оптимізації цього ланцюжка може бути передано низку технологічних процедур надання публічної послуги на аутсорсинг, тобто передано на виконання приватним компаніям. Такий прийом дозволяє, не передаючи приватним корпораціям суто публічних функцій, винести виконання окремих технологічних операцій з малоефективних бюрократичних структур у приватний сектор економіки, прискоривши тим самим процес отримання публічних послуг у цілому [1].

Формування і функціонування сервісної держави передбачає впровадження таких демократичних інституцій як «електронний уряд», «електронна демократія» розвиток «онлайн-послуг», налагодження багатосторонніх зв'язків, що дозволяють громадянам активно брати участь у здійсненні влади як на місцевому так і на загальнодержавному рівнях. Сьогодні мережева організація публічної влади яка заснована на інформаційно-комунікативних технологіях, дозволяє виконувати державні функції з найменшими ресурсними і часовими витратами, що робить надання публічних послуг більш доступними для населення, а взаємодію органів влади між собою значно ефективнішою.

У вітчизняній науковій літературі, до сьогодні, теорія публічних послуг є новою і недостатньо вивченою. Одна із причин такого стану може бути пов'язана з розумінням сутності самої держави. Так, французька доктрина визнає виникнення держави з суспільного договору. Держава легітимно здійснює свою діяльність через публічні служби, що виражають загальний інтерес (здійснює публічні послуги). Тобто держава є постачальником публічних послуг. Під публічними послугами в цій теорії розуміється усе, що походить від держави: судочинство, комунальне обслуговування, освіта, тощо [5].

Подібною до французької є німецька теорія державності. В німецькій правовій теорії поняття «публічні послуги» традиційно використовується у зв'язку з втіленням так званого позитивного державного управління (управління з надання публічних послуг). Метою такого управління є забезпечення гарантованих умов життя, а також їх покращення. Ці послуги надаються перш за все у соціальній сфері. Більша частина управління з надання послуг законодавчо регламентована. Взагалі з 30-х років ХХ ст. особливу популярність отримала ідея про обслуговуючий характер управління. Е. Форстхофф розглядав адміністрацію в якості суб'єкта, що здійснює послуги. Мова йшла перш за все про послуги муніципального (комунального) рівня (енего-, газо-, водопостачання, транспорт, зв'язок), які надаються в рамках реалізації муніципальних задач [5].

В іншій правовій системі – англосаксонській – поняття послуг також є вживаним, але має дещо іншу основу. Так поняття послуги стало застосовуватися по відношенню до діяльності органів влади в США у зв'язку з поширенням на них узагальнюючого поняття підприємства (enterprise). Цей прийом вимагав від уряду працювати не на себе, а в першу чергу на зовнішніх користувачів, з яскраво вираженими корисними результатами, які згодом стали називатися «послугою» в достатньо широкому розумінні. Також цей термін дозволив застосовувати критерії результативності по відношенню до органів влади [5].

В радянській моделі управління домінувала ідея «сильної держави». За такої моделі підвищення ефективності управління безпосередньо пов'язане з централізацією процесів управління, що передбачає збільшення управлінським апаратом кількості владних повноважень. «Сильна держава – це ефективна, повноцінна, авторитетна і впевнена в собі держава, яка чітко виконує усі свої функції і соціальне призначення» [3, с. 747]. В концепції сильної держави, держава розглядається як ведучий керманіч усього суспільства, що визначає шляхи його розвитку, а не перетворюється в «служницю з виконання суспільних бажань».

Концепція адміністративної реформи в Україні передбачає побудову демократичної, правової і соціальної держави яка спрямована на задоволення інтересів і потреб громадян на основі надання їм публічних послуг. Однак слід зазначити, що беззастережне впровадження методів підприємництва в процесі формування та реалізації сервісної діяльності держави та її політики може мати негативні наслідки. Німецький дослідник Р.Пічас застерігає стосовно перенесення принципів управління ринкової економіки на здійснення державного управління, адже цілі та завдання у них різні (а інколи – протилежні) [4]. Крім того, як вже зазначалось вище, сервісна ідея розвитку державної системи базується на класичній економічній схемі: «виробник послуг – споживач», де стабільність і легітимність державних інститутів пов'язана з ефективністю виявлення, формування і реалізації індивідуальних та групових інтересів і потреб. Інші ж загальносуспільні інтереси – такі як етнонаціональні, етичні, моральні, духовні втрачають для державного управління свою «актуальність» і відходять на задній план. Тому проводячи реформу державного управління в Україні, слід використовувати позитивний досвід зарубіжних країн, але впроваджуючи теорію сервісної держави в управлінську практику слід враховувати як її позитивні, так і негативні риси.

Список використаних джерел

1. Клімушин П. С. Концепція сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління / П.С. Клімушкін. [Електронний ресурс]: – Режим доступу – <http://www.kbuara.khakov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/1/03.pdf>.
2. Коженко Я., Мамычев А. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации / Я. Коженко, А. Мамычев // Власть. – 2010. – № 3. – С. 44-46.

3. Коженко Я.В. Концепции «сильного» и «сервисного» государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное / Я.В. Коженко // *Фундаментальные исследования*. – 2012. – № 3. – С. 744-748. [Електронний ресурс]: – Режим доступу : <https://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=29796>.

4. Місюра В.Я. Сервісна сутність державної політики як основа модернізації державного управління / В.Я Місюра // *Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. – 2012. – № 15. [Електронний ресурс]: Дніпропетровський державно-аграрний університет. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=933>

5. Талапина Э.В. Импорт концепции “сервисного государства” /Э. В. Талапина. [Електронний ресурс]: – Режим доступу : <http://www.finexg.ru/import-koncepcii-servisnogo-gosudarstva/>.

*Третяк Василь Павлович, кандидат філософських наук, доцент,
Київський національний університет будівництва і архітектури*
**РАЦІОНАЛЬНЕ РОЗМІЩЕННЯ ПРОДУКТИВНИХ СИЛ ЯК ФАКТОР
ВТІЛЕННЯ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

На сьогоднішній час на всіх рівнях законодавчої і виконавчої влади іде інтенсивна робота по втіленню в життя політичних рішень стосовно практичної реалізації положень і принципів регіональної політики і місцевого самоврядування ,що являється відображенням більш довготривалої мети – політики децентралізації. Ця обставина визначається дуже багатьма чинниками , головна з яких – це наявність значних відмінностей у розвитку областей, міст, сіл і селищ території України. Спостерігається стала міжрегіональна поляризація в економічному розвитку, в соціальному забезпеченні життя людей, що визначається сукупністю природно-географічних, економічних, історичних, культурологічних, ментальних і інших факторів, кожен з яких потребує окремого об’єктивного аналізу. Здійснення стабільної довготривалої регіональної політики відбувається в надзвичайно складних умовах трансформації суспільства в Україні, обтяжених агресією Росії і затяжною економічною кризою.

Ці та інші історично сталі фактори за останні десятиліття не тільки не пом’якшали, а й, навпаки, набули ще більш гострого характеру. Відомо, що в багатьох областях України таких як Чернігівська, Сумська, Полтавська, Черкаська і інших з мапи зникли багато населених пунктів, що потягло за собою безробіття, вимирання і міграцію населення. Зважаючи на ці обставини, на мою думку, політика децентралізації не може бути успішною без вирішення проблеми більш раціонального, рівномірного розміщення продуктивних сил по всій території України. В спеціальній економіко-управлінській літературі хоча і говориться про соціокультурну сферу регіонів,

але пріоритет віддається іншим показникам: економічної ефективності, прибутку, підвищення матеріального добробуту населення і т.п. Реформування ж соціокультурної сфери мислиться чуть не автоматичним результатом вирішення вищезазначених завдань. Проблема раціонального розміщення продуктивних сил вимагає всебічного врахування інтересів як суспільства у цілому так і кожного його члена. Мова іде про необхідність розробки комплексних теоретико-методологічних моделей розвитку регіонів в яких би соціокультурна складова мислилась не тільки як кількість музеїв, кінотеатрів, бібліотек, навчальних закладів на душу населення, а, перш за все як внутрішній вимір всіх інших складових, і, в кінці кінців як якість життя населення, задоволення і самовідчуття кожної людини.

Проблеми розміщення продуктивних сил і регіональної економіки є невід'ємними від їх раціональної територіальної організації, основу якої становить економічне районування. Останнє ґрунтується на територіальному поділу праці, котрий, у свою чергу, пов'язаний з виробничою спеціалізацією економіки регіонів і вимагає суворої пропорційності їх розвитку. З цієї точки зору в Україні накопичелось низка надзвичайно складних проблем. Взять хоча б частку відрахування в центральний бюджет коштів із різних областей і регіонів України, то видно, що найбільше відрахувань поступає із Донецького, Столичного і Центральноукраїнського економічних регіонів, а, найменше з Карпатського і Північнозахідного. Це вагомий показник нерівномірного, нераціонального розміщення продуктивних сил по території України.

Давно існує наука про розміщення продуктивних сил, яка має комплексний характер, тому практичні кроки повинні здійснюватись відповідно до науково обґрунтованої концепції, яку необхідно прийняти на найвищому рівні, а також за програмами, які розроблені Урядом і Президентом України та затверджені Верховною Радою України. При практичному втіленні цих завдань важливо враховувати ряд чинників ефективного розміщення продуктивних сил, а саме: природно-географічні – це наявність корисних копалин, енергетичних, водних, лісових, земельних ресурсів, ґрунтово-кліматичних та природно-транспортних умов, які, на відміну від інших чинників практично не можна змінити і вони залишаються базовими. Особливе значення в сучасних умовах України мають демографічні чинники, тому, що нерівномірний розподіл трудових ресурсів, висока ступінь еміграції, старіння населення унеможлиблює вирішення проблеми. Тому в сучасній ситуації надзвичайно важливо для ефективного використання і так обмежених кваліфікованих трудових ресурсів розміщувати виробництво у невеликих і середніх містах та обмежувати нове будівництво – у великих. Це вагомий аргумент проти надмірної глобалізації з її низкою негативних наслідків і необхідна передумова успішної реалізації політики децентралізації. Також важливими являються геополітичний, національний і інші чинники в їх згармонізованій узгодженості як засобів досягнення високих соціокультурних ідеалів про те, що записано в Конституції України, де людина, її життя, гідність і всебічний розвиток об'явлені вищою соціальною цінністю

Згідно Конституції територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку окремих територій з урахуванням їх історичних та культурних традицій, демографічних та екологічних особливостей. Але в реальності це потребує переформатування багатьох сфер життєдіяльності, стосовно до місцевих особливостей.

В літературі для ґрунтовного дослідження стану соціально-економічних і соціокультурних процесів за розмірами території, масштабами та спеціалізацією виробництва, місцем у загальнодержавному розподілі праці виділяють: мікрорегіони, мезорегіони і макрорегіони. Макрорегіони – значна територія країни, на якій розташовано 10 і більше областей. На Україні, як правило, виділяють два макрорегіони: лівобережна Україна; правобережна Україна з досить суттєвими відмінностями як природного, виробничого, географічного так і соціокультурного характеру, що в сучасних складних соціально-політичних і соціально-економічних умовах нерідко використовується антиукраїнськими силами для розпалювання сепаратистських умонастроїв.

Для визначення загально-географічного розташування регіону користуються такими узагальнюючими показниками: загальна територія регіону, протяжність кордонів, з якими іншими регіонами він межує, загальна кількість населення, щільність населення, наявність природних ресурсів, розвиток окремих галузей економіки, соціальної сфери і обслуговування, транспорту і таке інше. В залежності до використання тої чи іншої сукупності показників, що являють собою провідну основу для районування, існують різні підходи до відокремлення певної території у вигляді умовно окресленого регіону. Це природничий підхід, економіко-географічний, історико-етнографічний, соціально-економічний, культурологічний тощо. Усі пропозиції щодо регіонального поділу України побудовані на використанні принципу, згідно з яким до складу регіону включають певну кількість споріднених областей, які характеризуються приблизно однаковим рівнем природно-географічних, кліматичних умов та певним рівнем показників, що відображають стан економічного, соціального розвитку, рівнем зайнятості та життя людей.

Найбільш розповсюджене економіко-географічне районування – науково обґрунтований розподіл країни на економічні райони, які формуються в умовах конкретного природного середовища в процесі розвитку продуктивних сил на основі раціонального використання природних ресурсів з врахуванням суспільного поділу праці. Економіко-географічний підхід дає можливість більш ґрунтовно оцінити окремі територіальні угруповання, всебічно висвітлити особливості соціально-економічного стану окремих регіонів, оцінити стан та розвиток продуктивних сил, від яких залежать умови життя людей, які визначають місце та роль окремих регіонів в загальному розвитку як економіки

так і всієї соціокультурної сфери країни. Економіко-географічне районування пов'язане із загальним станом окремих галузей господарства країни, з наявністю та використанням природного та ресурсного потенціалу. При економіко-географічному районуванні використовують об'єктивні показники соціального та економічного змісту за тривалий період часу, що дає змогу всебічно оцінити фактори, що впливають на виділення окремої території в певний регіон.

Процес регіональних досліджень вимагає виділення у вигляді відокремленого об'єкта дослідження певної території – регіону, що за сукупністю своїх елементів відрізняється від інших територій, одночасно характеризується певною цілісністю, єдністю, однозначністю.

В науковій літературі по проблемам регіональної політики в основному аналізуються комплекс вищезазначених параметрів, а параметр культури тільки позначається, а не виступає важливим методологічним принципом при прогнозуванні розвитку регіонів.

Для його реального використання недостатньо розглядати культуру тільки в якості мистецтва, або кількості закладів культури.

Перш за все в сфері управління регіонами, потрібно усвідомлення того факту, що культура включає в себе високу ступінь майстерності, доцільності і пронизує собою всі сфери життєдіяльності людей, виступаючи ідеалом, до якого потрібно постійно прагнути. Тому, образно кажучи, культура містить у собі всі економічні, виробничі, географічні, природничі, соціальні, гуманітарні і інші категорії і параметри органічне поєднання яких в цих і інших видах діяльності зможе в майбутньому виробити ефективну стратегію найбільш ефективного вирішення регіональних проблем. Із вищевикладеного можна зробити висновок, що допоки соціокультурні параметри не стануть необхідним теоретико методологічним принципом дослідження і управління регіональними проблемами, особливо раціонального розміщення продуктивних сил, досягнення цілей децентралізації і самостійності регіонів буде проблематичним.

Список використаних джерел

1. Зінь Е.А. Регіональна економіка. К., 2007. 524 с.
2. Чекаленко Л.Д. Зовнішня політика України. К., «Либідь» 2006. 707 с.
3. Пивоев В.М. Философия культуры. М., 2009 425 с.

*Дмитренко Степан Петрович, кандидат політичних наук, доцент,
завідувач кафедри політології і публічного управління та адміністрування
НПУ імені М.П. Драгоманова*

ПОЛІТИЧНИЙ ПРОТЕСТ: РЕАЛІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

Складні процеси реформування пострадянських суспільств в умовах глобалізованого світу на тлі загроз політичної, економічної та соціальної

нестабільності характерної для цих країн, роблять актуальною потребу налагодження ефективної комунікації між політичною та соціальною складовими суспільством. Практика показує, що ця взаємодія не завжди ефективна, а тому протестні рухи локального, регіонального чи загальнодержавного характеру супроводжують політичне життя більшості держав світу. Актуальною, і в практичному, і в науковому сенсі ця проблема є і для України, для якої політичні протести загальнонаціонального рівня стали об'єктивною реальністю початку XXI сторіччя та склали своєрідну «міжнародну візитівку» нашої держави.

З огляду на це, маємо на меті коротко проаналізувати протестні політичні реалії у сучасній Україні на тлі реформ державного управління та економіки, соціального та медичного забезпечення, освіти та ін.

Теоретичну базу дослідження склали роботи зарубіжних учених: Т. Гара, С. Терроу, Дж. Дженкінса, Б. Кландермаса, Ч. Тіллі, Т. Скокпола, Т. Жиро та інших. Серед вітчизняних дослідників для підготовки матеріалу опиралися на праці: Г. Зеленько, Н. Ротар, І. Побочого, Є. Лисеєнко, О. Максимової.

Політичний протест є об'єктивним явищем яке існує в різних формах за будь-якого політичного режиму. Вітчизняні та зарубіжні учені визначають його як вид політичної діяльності, участі чи поведінки яка здійснюється окремим індивідом чи соціальною групою. 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 [3, с.557]. Політичний протест проходить у активній чи пасивній формі і являє собою відмову(об'єктивну чи суб'єктивну) залучених до нього індивідів і груп від конструктивного співробітництва з існуючими правовими, соціальними, політичними інститутами. Маємо зазначити, що особи і соціальні групи, які внаслідок своєї об'єктивної сутності схильні до політичного протесту та часто ігноруючи законні, достатньо ефективні представницькі можливості є у будь-якому суспільстві не залежно від політичного устрою та ефективних чи неефективних дій влади. Поряд із цим, політичний протест виникає не тільки через не професійні рішення політичної влади, або дії орієнтованих на протести індивідів та соціальних груп, але й через існування в суспільстві певних етнічних, релігійних, мовних та ін. проблем, які є ґрунтом на якому може виникнути протестний рух, або який можуть використати для політичного протесту.

У цьому контексті у сучасній політичній науці розвиваються дослідження які з одного боку пропонують опирати феномен протестної політичної активності на реалії інформаційного суспільства де домінують інформація та знання, а з іншого – на актуальності не матеріальних, соціально-психологічних складових політичної активності які сприяють усвідомленню індивідуальних чи групових форм активістських дій. До чинників, які ускладнювали розуміння політичної активності, дослідники також віднесли: закони функціонування і

розвитку суспільства, які мають не лише феноменологічний характер, тобто їх не завжди можна спостерігати ззовні; неоднозначність раціонального, на перший погляд, вибору на який часто впливає низка як об'єктивних так і суб'єктивних чинників; необхідність врахування різносторонніх інтересів, потреб кожної людини; новизну різноманітних політичних ситуацій; неоднозначність причинно-наслідкових зв'язків; індивідуальну систему знань та цінностей; властивий кожному спосіб побудови аналітичних зв'язків; індивідуальні уявлення про особисту користь; обсяг зовнішньої інформації; складність структури суб'єкт-об'єктних політичних відносин, зокрема владних, які склалися у суспільстві та багато інших феноменів [1, с. 214].

Протестна ідентичність не є природнім, постійно існуючим явищем, а мотиви політичного протесту, як вже вказувалось вище, часто носять суб'єктивний характер і не завжди виступають на поверхню протестних дій. До того ж мотивація до участі в акціях політичного протесту не завжди має внутрішньо усвідомлений характер і доволі часто, особливо у суспільствах які тільки стали на шлях демократичних змін, мотиваційний поштовх надходить ззовні – від активістів протесту чи осіб, або груп які часто теж суб'єктивно зацікавлені у протестному розвитку подій. Отож, людські спільноти не несуть у собі протест як такий, вони є, за певних об'єктивних чи суб'єктивних умов, групами які виступають з протестом у політичній площині, але протестна ідентичність не притаманна їм від природи, і тому ініціаторам чи організаторам протесту необхідно створювати і закріплювати за людьми нові назви чи статуси – протестувальників чи активістів, хоча зазвичай вони вважали себе робітниками, службовцями, студентами або сусідами.

До основних причин, які спричиняють вірогідність масових акцій протесту, на думку політологів та соціологів можна віднести такі:

- високий рівень незадоволеності населення умовами життя (насамперед – матеріально-економічними);
- посилення недовіри до офіційних структур влади й політичних лідерів;
- низький рівень політичної залученості (участі) населення до легітимних форм громадянсько-політичного життя (членство в партіях, громадсько-політичних рухах, асоціаціях, участь у виборах, доступні контакти з представниками влади тощо);
- низький рівень політичної ефективності – відчуття людиною можливості здійснення впливу законним (легітимним) шляхом на соціальні процеси і політичні рішення, що зачіпають його безпосередні інтереси [2, с. 42].

У сучасному українському суспільстві усі ці чинники присутні, отож протестний потенціал залишається об'єктивним чинником політичного життя, хоча й знаходиться, на думку автора, на низькому рівні, тому, з поміж інших причин, останні спроби опозиційних політичних сил перевести його у відкриті форми політичного протесту загальнодержавного масштабу виявились невдалими. Тут ми опираємось на пропозицію американського ученого У.Мілбрайта відштовхуватись у градації протестної активності від її низького,

середнього та високого рівнів. У рамках цього підходу до низького рівня активності відносять: абсентеїзм, пріоритет у отриманні політичної інформації з протестних ЗМІ, участь у віртуальних соціальних мережах протестного спрямування, політичний анекдот та інше. На середньому рівні у соціальних мережах вже створюються опозиційні контенти, громадяни приймають участь у різних законодавчо врегульованих формах електорального протесту, а на високому рівні активності політичний протест проявляється через участь у дозволених законом мітингах, демонстраціях, зверненнях до представників влади з запитом щодо вирішення нагальних політичних вимог чи норм.

Причинами низького рівня потенціалу політичного протесту є об'єктивний спад протестного руху, який прийшов після його піку у 2013-2014 р.р.; втома суспільства від напруги подій пост майданного періоду пов'язаного з втратою Криму та військовими діями на Сході країни, які викликали значне патріотичне піднесення та волонтерський рух; переорієнтація значної частини громадських активістів на активну участь у сучасних реформах в Україні; відсутність у політичній практиці потреби, а у риториці політичної еліти ідей, які б потребували протестної, а не законодавчої форми вирішення; усвідомлення значною частиною суспільства необхідності конструктивної, а не деструктивної участі у політиці та низка інших причин.

Однак сам по собі протестний потенціал суспільства саме у політичній площині нікуди не зникає, оскільки, на думку української ученої Г.Зеленько, сам стан вітчизняної політичної системи викликає об'єктивність протесту. Річ у тім, що інструменти демократії, які є дієвими у європейських країнах, у вітчизняній політичній практиці мають вкрай обмежені можливості, іншими словами – імпульс від суспільства до влади не у формі протесту влада не почує. Зрештою й входження громадських активістів до владних інститутів часто має саме протестну мету оформлену в конвенційну, законодавчо врегульовану форму.

Тож підсумовуючи маємо зазначити, що масова участь громадян у акціях політичного протесту не призвела до формування значних змін у політичній свідомості українців для більшості яких участь у політиці має форму голосування на виборах, або «виходу на Майдан». Для частини нашого суспільства політичний протест у його відкритій формі залишається найбільш результативною та ефективною формою реального тиску на політичну владу, не зважаючи на те, що в Україні сьогодні об'єктивно немає політичної сили, ідеї чи лідера, які могли б стати кристалізаторами, організаторами чи вождями масового протестного руху як загальнодержавного так і регіонального масштабу.

Хоча для протестних настроїв останніх років політична складова залишається пріоритетною над соціальною чи економічною, процеси децентралізації та реформи управлінської, економічної та соціальної сфер українського суспільства, які відкрили можливості для політично та соціально активних громадян до участі та, з усіма складнощами, реального впливу на

державотворчі процеси, переорієнтували громадських активістів з протестної на конструктивну форму впливу на владу. Це, з поміж інших суб'єктивних складових, суттєво знизило протестну активність протестних акторів та зменшило організаційні можливості та практичну потребу до протестних дій.

Список використаних джерел

1. Вільчинська І. Ю. Політична активність: контури когнітивної моделі Г.В. Пушкарьової / І. Ю. Вільчинська. // Вісник Державної академії керівних кадрів культури і мистецтв : наук. журнал. – К.: Міленіум, 2012. – С. 214-218.

2. Панина Н.В. Готовность населения к различным формам социального протеста [Текст] / Н.В. Панина // Политическая культура населения Украины: Результаты социол.исслед. – К.: Наук.думка, 1993. – 135 с.

3. 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

*Розумний Олексій Максимович, молодший науковий співробітник,
Національний інститут стратегічних досліджень*

ІДЕНТИЧНІСТЬ ТА ІСТОРИЧНА ПАМ'ЯТЬ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ:

НАЦІОНАЛЬНА ЄДНІСТЬ VS РЕГІОНАЛЬНІ ВІДМІННОСТІ

Ідентичність і пам'ять нерозривно пов'язані навіть на індивідуальному рівні: ми ідентифікуємо власне «я» у минулому часі завдяки особистим спогадам; без них неможливо уявити такі форми емоційної прив'язаності як дружба, ностальгія, відчуття рідного дому. Важко переоцінити значення спільних («колективних») спогадів для існування первинних малих груп, наприклад, сім'ї чи компанії близьких друзів. Німецький дослідник Я. Асман метафорично називає пам'ять «знанням з індексом ідентичності». За його формулюванням, «індивіди мають різні ідентичності стосовно різних груп, спільнот, релігійних та політичних систем, до яких належать, і так само різноманітними є їх колективні пам'яті (спогади)» [1, с. 113-114].

Для великої «уявленої спільноти», усі члени якої ніколи не зможуть зібратись разом і обмінятись спогадами, роль «спільних спогадів» відіграють історичні наративи. Шляхи, якими спільноти конструюють та ідентифікують себе з певними наративами про історичні періоди або події, описує концепт «історичної пам'яті» [2].

Мета цієї статті – дослідити перспективи формування загальнонаціональної історичної пам'яті громадян України в умовах існуючих регіональних протиріч щодо сприйняття історії. Основним предметом для аналізу будуть дані соціологічних опитувань.

Чи важлива історична пам'ять для формування загальнонаціональної ідентичності громадян України? У 2011 році фірмою «Ukrainian sociology service» було зібрано оцінки громадян України щодо чинників, які об'єднують та роз'єднують громадян різних регіонів країни (N=2003). Згідно результатів дослідження, «історію» назвали об'єднуючим чинником 33,7% опитаних, роз'єднуючим – 4,8%. Це дуже високі показники; практично таку ж, загалом об'єднуючу, значимість опитувані приписали економічним зв'язкам (33,8% та 5,5% відповідно), тоді як інші чинники (закони України, культура, релігія, рівень життя) були оцінені значно менш однозначно, а деякі (зовнішньополітичний вибір, мова, політична еліта, політичні ідеології) здебільшого були оцінені як роз'єднуючі [3]. І це в умовах, коли в Україні вже кілька років тривала «війна пам'ятників», а медійний дискурс був переповнений політичними дискусіями на історичну тематику [4]. Звісно, дані цього опитування оприявнюють саме суб'єктивні відчуття і очікування громадян України, а не об'єктивну дійсність. Вони ілюструють скоріше запит на спільну історію; конкретні ж образи цієї історії можуть суттєво відрізнятись.

Частково підтверджує цю тезу опитування, проведене Центром Разумкова в листопаді 2016 року (N=2015). Цього разу питальник був сформульований дещо інакше, і респондентам пропонували обрати до трьох варіантів відповіді. «Ставлення до історії України» назвали в числі роз'єднуючих чинників 19,5% опитаних; це суттєво більше, ніж «російська мова та культура» (12,9%), «релігія» (12%) чи «українська мова та культура» (6%), проте значно менше, ніж «ставлення до влади і державної політики» (42,9%), «бачення перспектив, напрямів розвитку своєї країни» (30,1%) та низка інших питань. Водночас, «спільну історію та спільні оцінки подій і діячів історичного минулого» назвали об'єднуючим чинником 43,2% опитаних громадян; це – третє місце після «спільного бачення майбутнього напряму розвитку держави» (61,6%) та «спільних проблем, що сьогодні стоять перед громадянами України» (58,7%). Таким чином, «історія» і нині залишається у громадській думці одним із найпотужніших об'єднуючих чинників. Цікаво, що на сході та півдні України віра в об'єднуючу силу «історії» навіть більша, ніж на заході! (відповідно, 51,5 та 48,9% проти 37,6%) [5].

Разом з тим, факт значної неоднорідності історичної пам'яті українського суспільства, співіснування відмінних, а іноді й гостро контroversійних тлумачень низки історичних періодів, постатей і подій також давно описаний і доведений даними соціологічних досліджень. Відомо, що ця неоднорідність має кілька вимірів – віковий, соціальний, гендерний та регіональний. Нас цікавить насамперед останній. Регіональні відмінності у ставленні до минулого є найбільш значними, і саме вони становлять найбільший виклик для національної безпеки України.

Проілюструвати цю тезу можна результатами опитування, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології восени 2017 року (N=2040). Так, визнання ОУН-УПА учасниками боротьби за державну незалежність України

підтримують 41% опитаних дорослих жителів України, проти або скоріше проти такого визнання – 27%, ще 32% опитаних мали складнощі з відповіддю або відмовились відповідати. Існують незначні статистичні відмінності у відповідях залежно від віку, статі, рівня соціальної забезпеченості респондентів, проживання у місті чи в селі; однак найбільше у вічі кидається регіональний розріз результатів: на заході України підтримують таке рішення 66% респондентів, у центрі – 33%, на півдні – 29%, а на сході – лише 13% [6]. Не менш різні регіональні відмінності й у ставленні до декомунізації: за даними Соціологічної групи «Рейтинг», у листопаді 2016 року (N=2000) на заході України ініціативу демонтувати всі пам'ятники Леніну в країні підтримували 72% опитаних, в центрі – 41%, на півдні – 26% і на сході – лише 18% [7].

Та чи є ці протиріччя щодо окремих питань історії аж такими важливими? Можливо, поза ними існує більш-менш загальноприйнятий погляд на історію України, і саме на ньому слід акцентувати увагу? На жаль, розкол історичної пам'яті українського суспільства виходить далеко за рамки контроверсійних ставлень до ОУН-УПА та радянської спадщини. Так, уже згадуване дослідження Центру Разумкова 2016 р. виявило: тоді як 59,1% респондентів вважають, що Україна має свою власну історію, що починається від виникнення перших поселень людей на її території і охоплює періоди перебування українських земель у складі інших державних утворень та час існування України як незалежної держави, на думку ще 32% історія України є невід'ємною частиною історії великого східнослов'янського народу, як і історія Росії та Білорусі. І знову спостерігаємо значну відмінність думок залежно від регіону: від 86,8% підтримки національного нарративу на заході до 63,6% підтримки нарративу «східнослов'янської єдності» – на сході [5].

Зауважимо: відсоток респондентів, що поділяють уявлення про історичну єдність з Росією значно вищий ніж тих, хто вважає історію чи ставлення до неї роз'єднуючим чинником власне для громадян України (як уже зазначалось, це всього 19,5%). Особливо цікава картина вимальовується у східному регіоні: понад 50% опитаних вірять в об'єднавчу силу історії для громадян України, і водночас понад 60% надають перевагу спільній історії з Росією та Білоруссю. Важливо відзначити, що саме заперечення окремішності українців як нації, пропаганда їх історичної приналежності до «триєдиного русского народу», «русского мира» чи ще якоїсь православно-східнослов'янської спільності, що приречена на політичну інтеграцію, є лейтмотивом російської історичної політики щодо України. Російська експансія на історичному фронті спрямована на те, щоб через інтерпретацію минулого заперечити українську ідентичність і розчинити її у «загальноросійській» (імперській), дискредитувати саму ідею незалежної Української держави [8; 9, с. 251-256]. Спроби ж конструювати «народ Донбасу» чи «Новоросію» поки що виглядають значно меншою загрозою (хоча у перспективі конструювання регіональних ідентичностей,

комплементарних до імперської і антагоністичних до української також є вкрай небезпечним).

Отже, нині основним викликом для української національної ідентичності є не регіональна, а т. зв. «загальноросійська» (імперська) ідентичність. Регіональні та локальні ідентичності – скоріше об'єкт боротьби, адже вони можуть посилювати як національну, так і імперську ідентичності, залежно від рівня комплементарності до однієї чи до іншої.

За спостереженнями соціолога І. Бекешкіної, у 2014 році різко посилювалось домінування національної ідентифікації над регіональною та локальною – практично в усіх регіонах, в тому числі й на півдні та сході. Однак у наступні два роки проявилась протилежна тенденція: вплив національної ідентифікації різко зменшився у південному регіоні (з 60% до 45%), дещо спав – у західному (з 70% до 64%) і в центральному (з 76% до 63%), і залишився без змін – у східному [10, с. 19-20]. Якщо ж розглянути ці метаморфози у ширшому контексті (дані опитувань 1992-2016 рр.), напрошується пояснення: наявність сильних локальних і регіональних ідентичностей поряд з національною це – стан, до якого суспільство повертається після мобілізації, викликані певним потрясінням; відтак, відносно посилення регіональних ідентичностей, скоріш за все, продовжуватиметься [10, с. 19]. Питання лише в тому, до якого історичного нарративу вони тяжітимуть: того, що описує українців як окрему і самодостатню спільноту, покликану «запанувати у своїй сторонці» (назвемо це *національною моделлю історичної пам'яті*) чи того, що тлумачить українців як невід'ємну частину більшої «загальноросійської» спільноти і на підставі цього виводить необхідність «возз'єднання» з Росією (*провінційна модель історичної пам'яті*).

Звідси – **висновок**: нині оптимальний час для того, аби працювати над інтеграцією локальних та регіональних ідентичностей до національної. Відповідно, в рамках політики формування історичної пам'яті слід приділити особливу увагу «коренізації» національної моделі історичної пам'яті на регіональному та локальному рівнях. Це означає, що для Харківщини пріоритетною фігурою для популяризації мав би стати не Степан Бандера чи Євген Коновалець а, наприклад, Іван Багряний, уродженець Охтирки, для Донеччини – Василь Стус, що тривалий час жив і працював там; навіть Нестор Махно, при правильному витлумаченні, може увійти до національного нарративу як регіональний герой, хоча і дещо «бунтівний». Не має принципового значення, яку ідеологічну течію представляв історичний персонаж; головне, щоб він вписувався в ідею української самостійності чи хоча б був надійно відмежований від імперсько-радянського нарративу «східнослов'янської єдності».

Не меншу увагу, ніж зведенню музеїв і монументів у столиці, слід приділити популяризації порівняно маловідомих постатей і подій у тих місцевостях, із якими вони історично пов'язані; що ширшою буде географія національної політики пам'яті і що більш точково будуть спрямовані меседжі

до аудиторії конкретного району, міста чи селища, то ширший, надійніший фундамент буде закладено під українську національну ідентичність.

Список використаних джерел

1. Assmann, J. Communicative and Cultural Memory // Cultural Memory Studies. Ed. by: A. Erll, A. Nunnig. – Berlin, New York: 2008. – 109-118.
2. Hite, K. Historical Memory // International Encyclopedia of Political Science. Edited by: Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser & Leonardo Morlino. – 2011. – P. 1078-1081.
3. Вишняк О. Що об'єднує та що роз'єднує українців: результати опитувань громадської думки / Інформаційно-аналітичне видання «Громадська думка» (№2 (25) 2015). Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dif.org.ua/uploads/pdf/1460378821_4071.pdf
4. Бабка В. Політика пам'яті в Україні (2005 – початок 2010 рр.): ключові тенденції // Наукові записки ІПЕД ім. Кураса. – Вип. 4(78), 2010. – С. 99-118.
5. Консолідація українського суспільства: шляхи, виклики, перспективи / Центр Разумкова. – 16.12.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/upload/Identi-2016.pdf>
6. Підтримка визнання ОУН-УПА учасниками боротьби за державну незалежність України / КМІС. – 13.10.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=718&page=1>
7. Ставлення до окремих історичних постатей та процесу декомунізації в Україні / Соціологічна група «Рейтинг». – листопад 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ratinggroup.ua/research/ukraine/otnoshenie_k_otdelnym_istoricheskim_lichnostyam_i_processu_dekommunizacii_v_ukraine.html
8. Лозовий В. Інтерпретації історії у політиці Російської Федерації як загроза національній безпеці України / НІСД. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1796/>
9. Світова гібридна війна: український фронт : монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна. – К. : НІСД, 2017. – 496 с.
10. Бекешкіна І. Вирішальний 2014-й: роз'єднав чи з'єднав Україну? / Трансформації суспільних настроїв в умовах протидії агресії Росії на Донбасі: регіональний вимір / Наук. ред. О. Гарань. — К.: Стилос, 2017. — С. 8-39.

Глизнер Світлана Володимирівна, аспірант кафедри політології ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»
ПРОЦЕС ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ІВАНО-ФРАНКІВСЬКОЇ ТА ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ

Децентралізація — це складна й глибинна реформа, яка перебудовує всю систему управління країною, позбавляючи її радянського адміністративного

спадку. Процес децентралізації в Україні розпочався на базі "Стратегії-2020" [9] президента України, "Концепції реформи місцевого самоврядування"[7] та законодавчого пакету, напрацьованого урядом та парламентом.

Першим вагомим інструментом втілення реформи став ухвалений у лютому 2015 року закон "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [6].

Майже одночасно було вироблено методику створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та підзаконні акти. Це дало можливість місцевим громадам напрацювати перспективні плани формування спроможних територіальних громад та швидко пройти процес об'єднання [3].

На основі цього у регіонах було створено центри розвитку місцевого самоврядування. Одними з перших такі центри було створено у Івано-Франківській та Закарпатській областях. Серед основних завдань, які виконуватимуть центри, є здійснення всебічної підтримки функціонування вже діючих ОТГ, а також сприяння утворенню нових територіальних громад в областях. Визначальним показником діяльності центрів стане не кількість утворених ОТГ областей, а їх якість.

Як відомо, на території Івано-Франківської області станом на 2016 рік було утворено 12 об'єднаних громад. А саме: Білоберізька, Більшівцівська, Верхнянська, Витвицька, Космацька, Матеївецька, Нижньовербізька, Старобогородчанська, Олешанська, П'ядицька, Печеніжинська, Тлумацька [4].

На 29 жовтня 2017 року ЦВК було призначено перші місцеві вибори у 203 об'єднаних територіальних громадах. Зокрема, у Вінницькій області такі вибори відбулися в 9 об'єднаних територіальних громадах, у Волинській області – в 19 ОТГ, у Дніпропетровській області – в 19 ОТГ, у Донецькій області – в 2 ОТГ, у Житомирській області – в 13 ОТГ, у Закарпатській області – в 1 ОТГ, у Запорізькій області – в 10 ОТГ, в Івано-Франківській області – в 8 ОТГ, у Київській області – в 4 ОТГ, у Кіровоградській області – в 6 ОТГ, у Луганській області – в 4 ОТГ, у Львівській області – в 8 ОТГ, у Миколаївській області – в 1 ОТГ, в Одеській області – в 11 ОТГ, у Полтавській області – в 12 ОТГ, у Рівненській області – в 5 ОТГ, у Сумській області – в 9 ОТГ, у Тернопільській області – в 4 ОТГ, у Харківській області – в 7 ОТГ, у Херсонській області – в 10 ОТГ, у Хмельницькій області – в 7 ОТГ, у Черкаській області – в 15 ОТГ, у Чернівецькій області – в 4 ОТГ, у Чернігівській області – в 14 ОТГ [1].

На Прикарпатті 29 жовтня проходили місцеві вибори у восьми об'єднаних територіальних громадах – чотирьох селищних: Заболотівській, Яблунівській, Ланчинській, Брошнів-Осадській і чотирьох сільських – Рожнівській, Переріслянській, Дзвиняцькій та Ямницькій.

Загалом на посаду голів ОТГ претендували 34 кандидати, а на депутатські мандати – 673 кандидати. Найбільше кандидатів на посаду голови місцевої ради зареєструвалися в Переріслянській ОТГ – вісім, найменше – по два кандидати – в Рожнівській і Заболотівській ОТГ.

У цих виборах взяли участь десять політичних партій. Від них зареєстровано 428 кандидатів.

У виборах 29 жовтня правом голосу могли скористатися понад 60 тисяч виборців [8]. Проте явка виборців на дільниці була не дуже високою. Своїм правом на волевиявлення скористалися 47 % населення Прикарпаття. Найвищу явку продемонстрували виборці Ямницької ОТГ, найнижчу – Яблунівської.

У 8 ОТГ Прикарпаття обрано нових лідерів. На Прикарпатті на вибори прийшли та проголосували за голів ОТГ і депутатів місцевих рад – 47,8% виборців. Найнижча явка виборців у Яблунівській селищній ОТГ – 31,22%, а найвища у Ямницькій сільській ОТГ – 68,04%. Ключовою проблемою на виборах залишалася видача виборцям бюлетенів без пред'явлення паспорта.

За результатами виборів на Прикарпатті головами ОТГ обрані: Сергій Радиш у Рожнівській ОТГ, Зеновій Томащук у Яблунівській ОТГ, Володимир Попович у Ланчинській ОТГ, Іван Мельник у Переріслянській ОТГ, Назарій Іванів у Брошнів-Осадській ОТГ Роман Крутий у Ямницькій ОТГ, Микола Волочій у Дзвиняцькій ОТГ й Іван Танюк у Заболотівській ОТГ.

Прикметно, що очільники Заболотівської і Дзвиняцької об'єднаних громад – Іван Танюк і Микола Волочій займали посади голів центрів ОТГ, які ініціювали процес об'єднання та супроводжували створення своїх громад.

А уже з 4 листопада, розпочався виборчий процес перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів, які призначені на 24 грудня 2017 року, у 51 об'єднаній територіальній громаді в 17 областях України. До складу цих 51 ОТГ увійшли 256 місцевих рад (міських – 7, селищних – 19, сільських – 230) [2].

Зокрема, на Прикарпатті вибори відбудуться у Спаській (Рожнятівський район), Войнилівській (Калуський район) і Делятинській (Надвірнянський район) об'єднаних громадах. Слід зазначити, що у 2017 році на Прикарпатті створено аж 11 ОТГ. Розуміння переваг децентралізації, бажання змінити життя, розбудувати сільські території, використати можливості децентралізації і позитивний досвід у функціонуючих громадах Прикарпаття та усвідомлення відповідальності за розвиток громад, долучилися до цього процесу як влада так і активні громади. Перед громадами є 3 важливих кроки: процес об'єднання, вибори лідерів, які поведуть за собою громаду та налагодження функціонування ОТГ в умовах неповного законодавчого врегулювання, в умовах викликів секторальних реформ, які впроваджують паралельно.

Що стосується Закарпатської області, то тут незважаючи на першочерговість у відкритті центру розвитку місцевого самоврядування, можна сказати про дуже повільний процес утворення об'єднаних територіальних громад. Станом на весну 2017 року, на Закарпатті створено лише 5 ОТГ – Тячівська, Вільховецька, Полянська, Перечинська та Іршавська, при передбачених незатвердженим перспективним планом 53-х. Менше лише в

Луганській – 4 та Київській – 2. областях. В той час як в Тернопільській – 36, Дніпропетровській – 34, Львівській – 25.

За даними Закарпатського центру розвитку місцевого самоврядування, на сьогодні, в Закарпатській області близько 40 територіальних громад знаходяться на різних етапах добровільного об'єднання. Однак, далеко не всі з них найближчим часом будуть оформлені офіційно.

Експерти виділяють кілька причин гальмування децентралізаційних процесів: суб'єктивних – небажання саме селищних та міських голів об'єднуватися у громаду, та об'єктивних – як от не затверджений облдержадміністрацією та не прийнятий обласною радою Перспективний план.

Однак, чи не найголовнішим є політичний фактор. Коли пікетувати Закарпатську облдержадміністрацію - приходили представники громад Хустщини та Свалявщини. В результаті в Полянці громаду затвердили, у Нижньому Селищі – ні.

Тому можемо констатувати, що саме боротьба політичних еліт краю і є головним чинником гальмування територіальної реформи. Перспективний план намагаються формувати таким чином, аби у того чи іншого кандидата або політичної сили були найкращі шанси перемогти на майбутніх виборах.

Тобто, в першу чергу, мова йде про політичну доцільність, а вже згодом про реформу і ті вигоди, які вона принесе громаді. Чи вдасться активізувати децентралізацію новоствореному Закарпатському центру розвитку місцевого самоврядування, питання дискусійне. Складається враження, що у нинішніх умовах він радше буде консультативною, а ніж рушійною силою реформи.

Однак, 29 жовтня і на Закарпатті відбулися вибори, щоправда, тільки в одній ОТГ – Баранинській. До складу цієї громади увійшли населені пункти Великолазівської, Холмецької, Яроцької та Баранинської сільських рад Ужгородського району. Площа ОТГ складає 12.5 тис. га, а бюджет – близько 60 млн. грн. На її території зосереджено й чималий економічний потенціал і за вмілого управління Баранинська ОТГ може стати однією з найуспішніших громад Закарпаття. Варто зазначити, що жодна інша з тих перспективних ОТГ, які мали намір об'єднатися ще цього року, так і не дочекалися позитивного висновку від Закарпатської ОДА.

Баранинська ОТГ стала шостою за ліком і третьою сільською за статусом об'єднаною територіальною громадою Закарпаття в компанії з Тячівською, Перечинською та Іршавською міськими і Вільховецькою та Полянською сільськими ОТГ.

Абсолютна більшість новообраних депутатів Баранинської об'єднаної територіальної громади є самовисуванцями. Кандидати, що були висунуті шляхом самовисування, отримали 17 депутатських мандатів, тоді як висуванці політичних партій – 9. При цьому до сільської ради обрано 20 чоловіків та 6 жінок.

За посаду голови громади змагалося четверо кандидатів, з яких двоє були самовисуванцями, двоє – висунуті політичними партіями. В підсумку, перемогу здобув голова Баранинської сільради, самовисуванець Юрій Марусяк.

За даними протоколів голосування, результат голосування наступний:

Юрій Марусяк, самовисуванець – 2 871 голос;

Юрій Горват, самовисуванець – 395 голосів;

Вікторія Ткачик, «Рух нових сил Михайла Саакашвілі» – 104 голоси;

Олександр Кузнецов, «Українське об'єднання патріотів - УКРОП» – 96 голосів.

Щодо результатів партій, то кількість депутатських мандатів така:

«Українське об'єднання патріотів – УКРОП» – 4 депутати;

«Наш край» – 3 депутати;

ВО «Батьківщина» – 1 депутат;

«Єдиний Центр» – 1 депутат.

Не здобули перемогу на виборах представники політичних сил: Радикальна партія Олега Ляшка (висунуто 13 кандидатів), «Рух Валентина Наливайченка «Справедливість» (висунуто 8 кандидатів), Об'єднання «Самопоміч» (висунуто 5 кандидатів), Аграрна партія України (висунуто 3 кандидати), «Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі» (висунуто 2 кандидати), «За життя!» (висунуто 1 кандидата) [5].

Проаналізувавши процес децентралізації на території Івано-Франківської та Закарпатської областей, можемо констатувати, що в двох областях спостерігається невисока динаміка утворення ОТГ порівняно з іншими областями України. Однак на території Івано-Франківської області значно кращі результати утворення ОТГ по кількісному і якісному складу.

В обох випадках спостерігаємо невисоку явку виборців під час голосування, що свідчить про інертність процесу децентралізації в областях. Це стверджує про недостатньо проведену роботу відповідних структур на які покладена дана функція та прямий політичний підтекст (небажання політичних регіональних еліт та деяких політичних сил) здійснювати та сприяти утворенню ОТГ.

Щодо політичної складової, слід зазначити, що головами ОТГ в Івано-Франківській області стали особи, які представляли органи влади, хоча балотувалися як самовисуванці. Тільки в одному із восьми ОТГ перемогу здобув представник ВО «Батьківщина».

Зовсім іншу тенденцію спостерігаємо у Закарпатській області. Електоральні вподобання виборців демонструють низьку підтримку провладних сил. Перевага надається самовисуванцям та практично в рівному співвідношенні всім політичним силам, які присутні в регіоні. Єдина відмінність та особливість це - дієвість регіональної політичної сили «Єдиний Центр».

Підводячи підсумок, можемо стверджувати, що процес децентралізації в Івано-Франківській та Закарпатській областях потребує більш інтенсивної

динаміки, співпраці в данному напрямі всіх політичних сил, залучення до роз'яснювальної роботи серед громад як представників влади так і громадських діячів.

Список використаних джерел

1. 29 жовтня відбудуться вибори у восьми об'єднаних територіальних громадах Прикарпаття [Електронний ресурс] // Щоденна інтернет-газета Версії. – Режим доступу : <http://versii.if.ua/novunu/29-zhovtnya-vidbudutsya-vibori-u-vosmi-ob-yednanih-teritorialnih-gromadah-prikarpattya-ofitsiyno/>.
2. http://www.cvk.gov.ua/news/news_03112017.htm.
3. ГРОМАДна реформа: що дала децентралізація// [Електронний ресурс] // Українська правда. – 4 серпня 2017 р. – Режим доступу : <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/08/4/627740/>.
4. Децентралізація: чому “буксує” створення нових ОТГ на Прикарпатті?// [Електронний ресурс] // Щоденна інтернет-газета Версії. – Режим доступу до ресурсу: <http://versii.if.ua/publikacii/detsentralizatsiya-chomu-buksuye-stvorennya-novih-otg-na-prikarpatti/>.
5. Закарпаття: перемогу на виборах до Баранинської ОТГ здобули кандидати-самовисуванці // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.oporuaa.org/novyny/45065-zakarpattia-peremohu-na-vyborakh-do-baranynskoi-otg-zdobuly-kandydaty-samovysuvantsi>.
6. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
7. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/paran8#n8>.
8. На Прикарпатті на виборах в ОТГ були намагання проголосувати без паспорта // [Електронний ресурс] / Радіо Свобода. – Режим доступу : <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28822408.html>.
9. Стратегія сталого розвитку "Україна - 2020" // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

Харитонюк Оріся Леонідівна, аспірантка

*Наук. кер.: Малиновський Валентин Ярославович, д.п.н., проф.,
кафедра політології та державного управління Східноєвропейського
національного університету імені Лесі Українки*

ПРИМУСОВЕ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ– ЯК МЕХАНІЗМ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

Реформа місцевого самоврядування почала активно реалізовуватися в Україні ще з 2014 року та дуже вплинула на розвиток державного управління в цілому та на життя громадян України, зокрема.

Станом на 01.10.2017 р. створено 614 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), з яких у 201 ОТГ 29 жовтня 2017 р. відбудуться перші місцеві вибори. За прогнозними оцінками Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України до кінця 2017 р. буде утворено понад 660 ОТГ, що об'єднують більше 3 тис. громад (27,1% від загальної кількості громад, що функціонували на 01.01.2015 р.) та близько 4 млн. населення (~ 14% від загальної кількості населення України).

Станом на 01.10.2017 р. з 490 районів України:

- у 308 районах відбулося добровільне об'єднання територіальних громад утворено 614 ОТГ;

- у 103 районах відбулося об'єднання більше 50% територіальних громад району;

- у 5 районах 5 областей об'єдналися усі територіальні громади району (Апостолівський район Дніпропетровської області, Оріхівський район Запорізької області, Горностаївський район Херсонської області, Летичівський район Хмельницької області, Куликівський район Чернігівської області)

- у 9 районах 8 областей — одна ОТГ утворена в межах усієї території району (Лиманська ОТГ Донецької області, Народицька ОТГ Житомирської, Великобілозерська ОТГ, Чернігівська ОТГ Запорізької області, Біловодська ОТГ Луганської області, Подільська ОТГ Одеської області, Коломацька ОТГ Харківської області, Старосинявська ОТГ Хмельницької області, Сновська ОТГ Чернігівської області);

- у 4-х районах 3-х областей у межах району залишилися тільки по 1 територіальній громаді, що не увійшли до ОТГ (Брусилівський район Житомирської області, Золочівський район Харківської області, Куликівський район, Срібнянський район Чернігівської області);

- 29 ОТГ 19-ти областей утворено в межах території 2-х або 3-х районів (Лука-Мелешківська, Краснопільська, Росошанська, Гніванська ОТГ Вінницької області; Оваднівська, Городищенська ОТГ Волинської області, Любимівська ОТГ Дніпропетровської області, Глибочицька, Оліївська ОТГ Житомирської області; Новобогданівська ОТГ Запорізької області; Брошнів-Осадська ОТГ Івано-Франківської області; Фурсівська ОТГ Київської області; Помічнлянська ОТГ Кіровоградської області; Нижньодуванська ОТГ Луганської області; Воютицька ОТГ Львівської області; Маяківська, Цебриківська, Знам'янська ОТГ Одеської області; Новогалещинська, Сенчанська ОТГ Полтавської області; Демидівська ОТГ Рівненської області; Верхньосироватська ОТГ Сумської області; Хоростківська, Зборівська ОТГ Тернопільської області; Любимівська ОТГ Херсонської області; Грицівська ОТГ Хмельницької області; Зорівська ОТГ Черкаської області; Холминська, Олишівська ОТГ Чернігівської області) [1].

З вищевказаного можна зробити висновок, що вже пройдено екватор кількості об'єднаних громад. Саме тому, питання примусового об'єднання набуває сьогодні неабиякої актуальності.

Дослідженням реформування місцевого самоврядування в Україні та в зарубіжних країнах займаються такі науковці: А. Ткачук [2], В. Малиновський [3] та інші.

Перед політичною елітою України зараз стоїть запитання. Що робити із громадами, які ще не об'єдналися? Для того, аби відповісти на це запитання, варто звернути увагу на зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування. Наприклад, якщо запитати латвійських державних чиновників, то вони дадуть тверду відповідь, що із затягненням реалізації децентралізаційної реформи в часі, зволікати не можна.

У Латвії адміністративно-територіальна реформа фактично проводилась протягом 1998-2009 років. Сьогодні можна стверджувати, що розведення цих реформ в часі породило зайві проблеми. Після юридичної реформи всі місцеві самоуправління, навіть найменші, отримали повноваження, під них ресурси, але виконувати реально їх не могли. Невеликі місцеві самоуправління просто не мали змоги реалізувати надані їм законом повноваження.

Почали виникати проблеми і з добровільним об'єднанням, оскільки не було затверджено жорстких правил щодо формату об'єднання. Голови волостей, які домовлялись щодо об'єднання, не надто хотіли враховувати інтереси сусідніх волостей та прагнення держави щодо переходу об'єднаних волостей у нові спроможності.

Фактично реформа 2009 року призвела до створення нових адміністративно-територіальних одиниць – країв з повноцінним місцевим самоуправлінням, волость формально залишилась, але уже без власного самоуправління.

Попри це, 35 самоуправлінь до 2009 року не об'єдналися і були об'єднані без дотації. Після цього вони звернулись до Конституційного Суду щодо неконституційного об'єднання, але цей позов програли.

При підготовці проекту карт, в кожному з пропонованих країв було проведено обговорення чому варто і як провести об'єднання. Не зважаючи на це, добровільне об'єднання відбувалось дуже мляво. Затягування процесу реформи, поява на базовому рівні двох різних за спроможністю одиниць волостей та країв змусило державу прийняти принципове рішення про завершення реформи уже через ухвалення закону.

Було внесено зміни до закону про реформу, надано право Уряду самим вирішувати питання меж самоуправлінь. Потім було прийнято рішення, що парламент має затвердити законом усі самоуправління, які утворюються внаслідок реформи. Протягом одного дня парламент затверджував законом всі самоуправління. Реформа в Латвії була проведена тому, що до експертних пропозицій таки прислухались політики і було прийнято політичне рішення.

Реформи в різних країнах дають підстави стверджувати, що у випадку, коли реформу ініціюють самі політики, тоді все йде досить швидко. Коли ж ідею подають чиновники чи експерти, то просування цієї ідеї йде дуже складно[2].

Важливо проаналізувати практику модернізації держав, досвід яких можна адаптувати до українських реалій, виходячи зі схожості базових параметрів. У зазначеному контексті, повчальним для України є досвід сусідньої Польщі, що успішно та динамічно здійснила реформу адміністративно-територіального поділу в 1999 р., яка експертами Ради Європи вважається взірцем такого роду перетворень у Центрально-Східній Європі. Запроваджений у цій сусідній країні устрій, демонструє раціональність розподілу владних повноважень та компетенцій між трьома рівнями місцевого самоврядування - гміною, повітом та воєводством. Результатом проведеної трансформації в Польщі стало створення держави нового типу, яка служить своїм громадянам і, спираючись на самоврядні інституції та громадянське суспільство, дає можливість формувати й контролювати органи публічної влади [3,с.237].

Історія польських реформ показує, що для успішного їхнього впровадження є необхідною комбінація трьох основних факторів: політичної волі істеблїшменту, готових експертних розробок та підтримки суспільства.

У 1989-1990 та 1997-1999 роках всі ці передумови були. Тому польські реформи вдалось впровадити послідовно та швидко. Однак у 1993 році спроба самоврядної реформи провалилася, бо уряд втратив підтримку парламенту раніше, ніж експерти підготували змістовну та правову бази реформи.

Це і є головним уроком для нинішнього українського уряду. Історичне вікно можливостей ніколи не буває довго відкритим [4].

Таким чином, українська політична еліта не повинна буквально «копіювати» досвід інших країн по реформуванню місцевого самоврядування, оскільки, Україна має певні особливості. Але варто зауважити, що етап добровільного об'єднання територіальних громад затягнувся і це може негативно вплинути на подальший хід реформування місцевого самоврядування в Україні.

Список використаних джерел

1. Геннадій Зубко запропонував чотири варіанти зміни адміністративно-територіального устрою // [Електронний ресурс] / Сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального розвитку України. – 2017. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/7057>.

2. Ткачук А. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії // [Електронний ресурс] / Анатолій Ткачук. – 2015. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/yak-provely-reformu-administratyvno-t/>.

3. Малиновський В. Реформування територіальної організації влади Польщі: уроки для України / Валентин Малиновський. // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2007. – №3. – С. 235–243.

4. Желяк М. Досвід Польщі: чому нове самоврядування "запрацювало" лише із другої спроби? // [Електронний ресурс] / Маркіян Желяк // Європейська правда. – 2014. – Режим доступу : <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2014/12/8/7028546/>.

*Денисов Костянтин Вікторович, кандидат економічних наук,
Запорізький національний університет*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНІ ТА БЮДЖЕТНІ АСПЕКТИ, НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

На даний час питання децентралізації влади є серед найбільш обговорюваних і згадуваних в науково–експертному товаристві та органах влади, як центральній так і місцевій. Основний акцент робиться на змінах до Конституції та Бюджетного кодексу, головним очікуваним результатом яких має стати передача повноважень від центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) до органів місцевого самоврядування. Проект реформи передбачає зміцнення місцевих бюджетів за рахунок збільшення їх дохідної бази та розширення фіскальної автономії. Це дійсно є нагальним та необхідним для подальшого забезпечення умов сталого розвитку України в цілому та кожного з її регіонів – від маленького села до міст обласного значення.

Мета нашої роботи – дослідити результативність перших етапів реалізації реформи децентралізації влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Потребують оцінки зміни конституційного та бюджетного законодавства в контексті їхнього впливу на потенціал соціально–економічного розвитку країни в цілому та окремих регіонів.

Першим законодавчим кроком реформи децентралізації влади в Україні стало ухвалення парламентом Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015р. за № 157–VIII. Законом передбачено створення фактично нової адміністративно–територіальної одиниці – «об'єднана територіальна громада», правовий статус якої жодним чином не визначається положеннями ст.133 «Територіальний устрій України» діючої Конституції, яка чітко визначає, що "систему адміністративно–територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села". Жодного слова про якісь "об'єднані громади".

Переконані – це ставить під сумнів правомірність існування об'єднаних територіальних громад. У регіонах, на сесіях обласних рад ухвалювалися т.зв. «перспективні плани добровільного об'єднання громад», які формувалися без урахування соціально–економічних і природо–ресурсних потенціалів територій. Мова вже ,навіть, не йде про наукове прогнозування результатів діяльності таких громад. Громади створюються шляхом примусу до цього сільських і селищних голів в обмін на разові дотації з бюджету. Обласні ради ухвалюють

«Перспективні плани добровільного об'єднання громад», де створюється центральний населений пункт, а всі інші визнаються периферійними. Центральні населені пункти отримують усе фінансування та розвинуту інфраструктуру, а решта залишиться ні з чим.

За схожими принципами адміністративно–територіальна реформа в Україні була проведена у 1964–1965 роках після того, як ЦК Компартії та Рада міністрів УРСР 19 грудня 1964 р. ухвалили спільну постанову «Про заходи по здійсненню планомірного переустрою сіл в УРСР». У подальшому постановою грудневого (1964 р.) пленуму ЦК КПУ було прийнято рішення визначити в Україні показові села для відповідної забудови. 28 червня 1965 р. Президія Верховної Ради УРСР затвердила «Положення про порядок перетворення, обліку, найменування та реєстрації населених пунктів, а також розв'язання деяких інших адміністративно–територіальних питань в Українській РСР».

Реформа децентралізації передбачає передачу владних повноважень на місця, однак у цьому питанні вже мають місце прецеденти вибіркової.

Мається на увазі Закон України № 1680–VII від 16 вересня 2014 року «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», згадка про який міститься в проекті змін до Конституції України. Цим законом місцева влада наділяється правом самостійно обирати суддів, прокурорів і керівників міліції. Указані території будуть отримувати спеціальне фінансування з державного бюджету (тобто за рахунок інших областей) на свій соціально–економічний розвиток, а також самостійно впроваджувати економічні відносини з Російською Федерацією. Для інших регіонів такого права не передбачено.

Крім того, ст.3 Закону гарантує амністію терористам і вбивцям, ст.7 зобов'язує Україну фінансувати відновлення Донбасу, ст.8 забороняє Україні втручатися у відносини Донбасу з Російською Федерацією. У зв'язку з цим слід нагадати, що від рук покидьків, яким гарантується амністія Законом «Про особливий статус Донбасу» (тобто № 1680–VII), загинуло сотні українських добровольців і військовослужбовців легальних воєнізованих формувань. Особливий статус Донбасу закріпили в змінах до Конституції, прикривши його нібито «реформою децентралізації» голосуванням 31.08.2015 за проект Закону №2217а. Наша тверда позиція – внесення особливого статусу Донбасу до Конституції України є злочином. Увагу суспільства від цього злочину відвернули відомими подіями під стінами парламенту.

Аналіз норм законопроекту №2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» показує, що ніякої передачі владних повноважень немає! Навпаки, закладаються умови для концентрації влади та зменшення можливостей громадян для захисту їхніх прав на місцях.

Стаття 106 законопроекту №2217а передбачає надання Президенту права тимчасово зупиняти повноваження голови громади, районної та обласної ради. Справжня децентралізація такі повноваження має передати жителям громади, району та області, щоб вони мали інструмент впливу на владу.

Стаття 118 Законопроекту №2217а зазначає, що префект (представник Президента) підзвітний Президенту та уряду. Нічого не сказано про його підзвітність місцевій громаді.

Діюча Конституція передбачає звільнення Президентом голови ОДА, якому висловили недовіру 75% депутатів обласної ради. Законопроект №2217а таку можливість виключає, тобто – обласні депутати втрачають вплив на префекта. Порушується баланс владних повноважень.

Стаття 121 Законопроекту №2217а позбавляє прокуратуру повноважень нагляду за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів органами влади. Виходить, що українців позбавляють права на захист своїх законних інтересів?

Децентралізація жодним чином не торкнулася таких сфер як національна поліція, прокуратура, судова адміністрація, встановлення тарифів на житлово–комунальні послуги.

Стаття 15 Закону України «Про національну поліцію», а саме п.5 чітко говорить – керівник територіального органу поліції призначається в Києві за погодженням міністра МВС. Місцеві жителі не мають жодного впливу на кадрову політику органів МВС. Зміни до Конституції (2217а) цього також не передбачають. Єдина можливість впливу – резолюції місцевих рад.

Статті 15–16 Закону України «Про прокуратуру» визначають, що призначення на посади прокурорів здійснюється виключно безпосереднім керівником. Закон не дає громаді повноважень висловлення недовіри працівникам чи керівникам прокуратури.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» також не передбачає жодних повноважень громади з висловлення недовіри судді чи керівнику суду.

Житлово–комунальні тарифи (газ, е/енергія, холодна та гаряча вода, централізоване опалення) встановлюються відповідними постановами НКРЕКП – Національної комісії з регулювання ринків енергетики та комунальних послуг. Керівника НКРЕКП призначає Президент, встановлені Комісією тарифи не підлягають громадській експертизі, зокрема на тій території, де вони будуть запроваджуватися. Місцеві громади не мають жодних можливостей впливу на тарифну політику монополій. Практика показує, що НКРЕКП переважно лише затверджує подані ліцензіатами проекти тарифів, до того ж інколи з перевищенням своїх повноважень. Тарифна децентралізація повинна передати на місця повноваження зі встановлення вартості житлово–комунальних послуг.

Саме такими ми бачимо напрямки справжньої децентралізації – надання повноважень громаді прямо впливати на кадрову політику, висловлювати недовіру керівникам поліції, суддям, прокурорам, право формувати та затверджувати житлово–комунальні тарифи. Громадяни, а не чиновники мають отримати владні повноваження в рамках децентралізації.

Список використаних джерел

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. №157–VIII // Відомості Верховної Ради України . – 2015 . – № 13. – Ст. 91.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України . — 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Історія українського селянства: Нариси у 2–х томах .Т.2. – К.:Наукова думка, 2006.
4. Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 р. №2217а [Електронний ресурс] . – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1.
5. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 16.09.2014 р. № 1680–VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014 . – № 45 . – Ст. 2043.
6. Програма ВО «Свобода» – Програма захисту українців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://svoboda.org.ua/party/program/>

Каракасіді Олена Федорівна, аспірантка,

ПрАТ ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ДО ПИТАННЯ ПРО СЕНС ТА МОДЕЛІ САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

Формування правової, суверенної, демократичної держави завжди супроводжується багатьма складними процесами, серед яких одне з домінуючих місць займає становлення дієздатного місцевого самоврядування. Таке самоврядування – окрема і специфічна форма реалізації народом належної йому влади, а ще – невичерпна основа демократії.

Місьцеве самоврядування загалом сприяє реалізації людьми інтересів і потреб місцевих громад у тісному поєднанні із загальнонаціональними інтересами і потребами, забезпечення яких в цілому пов'язане з державою, її функціонуванням. Як підкреслюється у преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування, право громадян на безпосередню участь в управлінні усіма державними справами найбільш ефективно може здійснюватися саме на місцевому рівні [4]. Звідси пояснюється актуальність і потреба глибокого осмислення взаємин державної влади і місцевого самоврядування стосовно найбільш продуктивного забезпечення життя громадян, реалізації їх прав, свобод і інтересів.

За усієї зрозумілості сенсу «місьцеве самоврядування» воно, однак, достатньо по-різному, а то і специфічно, пояснюється фахівцями різних галузей знань. Так, досить оригінально і, на наш погляд, точно пояснює сенс (зміст) місцевого самоврядування український дослідник О.В. Батанов, який у своїй

монографії «Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики» (2010 р.) вказує на такі основні принципи, за якими воно здійснюється:

1. поєднання інститутів прямої та представницької демократії;
2. надання усім членам територіального колективу широких можливостей щодо відстоювання та втілення у життя власних інтересів;
3. політико-правова прив'язаність діяльності органів місцевого самоврядування до корінних потреб жителів [1, с.397-433].

Доступно і зрозуміло феномен «місцеве самоврядування» пояснює фахівець в галузі державного управління В.Я. Малиновський, який пише: «Місцеве врядування (англ. «local governance») – здійснення політичних, економічних та адміністративних повноважень в управлінні публічними справами на місцевому рівні» [3, с.441].

Фактично місцеве врядування це: а) механізми; б) процеси; в) інститути за рахунок яких громадяни не лише виражають і реалізують свої інтереси, але й взаємодіють між собою як особистості – члени групи, соціуму тощо.

Важливо зазначити, що «місцеве самоврядування» і «самоврядування» загалом досить часто вживаються і пояснюються як невід'ємне словосполучення, оскільки, самоврядування – це право (додамо – і можливість) територіальної громади вирішувати питання місцевого значення, що реалізуються безпосередньо або через органи місцевого самоврядування – ради, органи самоорганізації населення, територіальні збори [6, с.650].

Місцеве самоврядування засвідчує своєрідний прикладний характер самоврядування як такого. Місцеве самоврядування – справедливо зазначає Р. Балабан, - «є унікальним поєднанням громадянського з державним» [Там само].

Так чи інакше, але місцеве самоврядування є специфічною формою існування місцевих громад і, в цьому плані, воно має витоки в Україні ще за часів «Руської правди», «Литовського статуту», зати́м – Магдебургського права тощо.

Варто погодитися і з думкою, що першооснову місцевого самоврядування становить економічна свобода, а то і самостійність окремих територій.

Тепер щодо моделей місцевого самоврядування. Фахівці різних галузей знань: філософи, соціологи, політологи, фахівці з державного управління головним чином аналізують (виводять, обґрунтовують) дві основні моделі місцевого самоврядування: англо-саксонську і континентальну, що загалом, принципово різняться між собою.

а) англосаксонська модель місцевого самоврядування.

Найважливішими ознаками цієї моделі місцевого самоврядування є:

- значна автономія органів місцевого самоврядування (ОМС) щодо державної влади; відсутність на місцях повноважних представників центральної влади;
- виборність посадових осіб місцевого самоврядування територіальною громадою;

- функціонування ОМС виключно в межах своєї компетенції, закріпленої в законі, тобто повноваження самоврядування визначаються згідно з позитивним принципом правового регулювання.

За потребою дані ознаки можна характеризувати і обґрунтовувати більш глибоко і предметніше;

б) континентальна модель місцевого самоврядування.

Ця модель місцевого самоврядування, у свою чергу, характеризується:

- значно більшим ступенем централізації управління;
- наявністю ОМС з вертикальною підпорядкованістю;
- повноваження самоврядування в даному випадку визначаються у відповідності з негативним принципом правового регулювання.

Яка з цих систем – англосаксонська чи континентальна – більше підходить Україні – важко сказати, але безперечно сучасна модель самоврядування в Україні має базуватися: а) на власному історичному досвіді самоврядування; б) враховувати кращі зразки такого самоврядування в світі.

Треба зробити акцент і на тому, що немало дослідників означеної проблематики окремо виділяють і так звану соціалістичну систему самоврядування.

в) соціалістична модель самоврядування.

Найпомітнішою ознакою такої системи є те, що місцева рада була органом державної влади на всій території даного регіону.

Окремо виділяють так звану іберійську систему самоврядування.

г) іберійська система самоврядування.

Така система самоврядування (Португалія, Іспанія, декілька країн Латинської Америки) характеризується тим, що місцеві ради тут обираються лише населенням, а глава адміністрації – або населенням, або радою. При цьому глави адміністрацій затверджуються органами державної влади.

Є підстави виділяти також так звані «гібридні» форми самоврядування, які характерні, зокрема, для ряду африканських країн (наприклад, Алжир).

д) гібридні форми самоврядування.

Такі форми самоврядування характерні головним чином для країн з військовими режимами. В таких країнах влада (владна вертикаль) є максимально централізованою і навіть до такої міри, що, в разі нагоди, органи місцевого самоврядування взагалі розпускаються.

Коли йдеться про специфіку, особливості (відмінності) в моделях місцевого самоврядування то їх досить вдало виділяє український дослідник І.О. Дегтярьова. Це такі відмінності політичного, правового, адміністративного та соціокультурного характеру:

1. наявність різної кількості рівнів місцевого управління;
2. розбіжності щодо кількості жителів на один орган місцевого самоврядування;
3. різне коло та об'єм наявних повноважень;
4. розбіжності (відмінності) у правовому забезпеченні;

5. відмінності технологій формування місцевих бюджетів;
6. різниця в рівнях автономії відносно центральної влади;
7. відмінності в системах здійснення контролю за діяльністю місцевого самоврядування;
8. наявність характерних традицій у муніципальних відносинах [2].

Якщо окремо акцентувати увагу на англосаксонській та континентальній моделях місцевого самоврядування, то слід виділити і спільні ознаки, що їх характеризують. Це:

- а) демократизм, що найяскравіше виявляється через виборчу систему (процес формування ОМС);
- б) повна децентралізованість, коли йдеться про самостійність у функціонуванні органів самоврядування (невтручання влади в діяльність певних територіальних громад);
- в) державна підтримка (гарантії) місцевого самоврядування;
- г) державний нагляд (підконтрольність) за законністю діяльності ОМС.

За усіма характеристиками є підстави стверджувати, що у сучасній Україні все більше реалізується своєрідна змішана модель місцевого самоврядування, що має ознаки як англосаксонської так і континентальної моделей.

По-перше, право на місцеве самоврядування визначається фактично лише на первинному територіальному рівні (село, селище, місто).

По-друге, маємо, як і раніше, існування колишньої системи прямого державного управління (район, область). Тобто, управління територіями здійснюється органами державної влади – місцевими державними адміністраціями.

По-третє, в системі місцевого самоврядування сільський, селищний, міський голова відіграє досить помітну і вагомую роль.

По-четверте, органи місцевого самоврядування повинні діяти фактично виключно із повноваженнями, що закріплені Конституцією України.

По-п'яте, ОМС та місцеві державні адміністрації багато в чому дублюють свої функції, чіткого поділу їх повноважень фактично бракує.

Тут найсуттєвішим є те, що не врегульовано функції і повноваження між органами місцевої влади і самоврядування. Як стверджує відомий український фахівець у галузі державного управління В.С. Куйбіда, головною причиною такої неврегульованості (а часто і конфліктів) є недосконале законодавство (детально див.: Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування / В.С. Куйбіда. – К.: МАУП, 2004. – 432 с.). Дійсно, розподіл повноважень навіть між адміністраціями, між обласною адміністрацією та обласною радою, обласною адміністрацією та районними адміністраціями, обласною адміністрацією та міськими, сільськими радами надто заплутані, що спричинює конфлікти хоча їх діяльність регламентується законами «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

Вирішення проблем розвитку місцевого самоврядування вбачається шляхом здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях організації влади, розв'язання проблем стратегічного планування розвитку територій; налагодження міжсекторного співробітництва місцевих органів влади, неурядових організацій, бізнесових структур; удосконалення статусу ОМС; чіткого розподілу повноважень місцевих адміністрацій і місцевого самоврядування.

Так чи інакше, але питання самоврядування в багатьох випадках є не просто ознакою демократії, але надто бажаним явищем для великої кількості людей.

Окрім політико-правових, організаційних та інших засад місцевого самоврядування в Україні нагального вирішення вимагають такі питання: зміцнення і впорядкування фінансово-економічних основ місцевого самоврядування; вирішення питань підтримки з боку держави депресивних територій і територій пріоритетного розвитку; налагодження належного наукового, інформаційного, кадрового та іншого забезпечення місцевого самоврядування та ін.

Список використаних джерел:

1. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М.О. Баймуратов / О.В. Батанов. – К.: Юрид. Думка, 2010. – 656 с.

2. Дегтярьова І.О. Домінанти державної політики розвитку місцевого самоврядування в Україні 2005 року. Автор. дис. канд. наук з держ. упр. / І.О. Дегтярьова. – Х., 2005. – 21 с.

3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М.Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.

4. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL : zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036

5. Лазор О.Д. Основи місцевого самоврядування: Навч. посіб. – 3-тє вид. допов. і перероб. / О.Д. Лазор. – К.: ЦНЛ, 2003. – 482 с.

6. Політологічний словник: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. М.Ф. Головатого та О.В. Антонюка. – К.: МАУП, 2005. – 722 с.

Турій Олег Володимирович, аспірант кафедри філософії, теорії та історії державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

СТРАТЕГІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ

Громадянське суспільство як незалежна та самоврядна інституція відіграє потужну трансформуючу і захисну роль у загрозливій для державності періоди. Саме завдячуючи інституціям громадянського суспільства держава має шанс врятуватися від загрози авторитаризму та розпаду завдяки розгортанню волонтерського, благодійницького та добровольчого рухів і приклад української держави в останні роки є черговим підтвердженням цього. На даний момент в Україні нові форми громадянської самоорганізації на крок випереджають готовність і здатність державних органів налагоджувати рівноправне партнерство з громадянським суспільством. Затверджена указом Президента Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [2] є одним з інструментів для змін.

Через громадські інституції виявляються й узгоджуються різноманітні інтереси громадян та їх суспільних груп, на цій основі формуються позиції щодо того чи іншого питання суспільного життя і реалізується конструктивна форма взаємодії суспільства з державою. Без співставлення своїх дій з думкою і оцінкою різних інституційованих груп інтересів держава навіть у разі здійснення найбільш прогресивних реформ, як мінімум, буде наштовхуватися на пасивність або відсутність підтримки, а як максимум – на спротив і звинувачення в авторитаризмі [1, с. 105].

Регіональний рівень є надзвичайно важливим для створення сприятливих умов з метою подальшого розвитку громадянського суспільства, підвищення ефективності взаємодії міської влади з інститутами громадянського суспільства, реалізації права громадян на участь у формуванні та реалізації місцевої політики, вирішенні питань місцевого значення, сприяння громадській активності, розвитку соціального партнерства, залучення громадськості до профілактики та протидії корупції, підвищення рівня відповідальності громадськості у впровадженні та реалізації проектів щодо розвитку конкретних населених пунктів. Саме на рівні локальної взаємодії органів влади з місцевими громадами вибудовується довіра до державних інституцій і держави в цілому.

Основними завданнями співпраці інституцій громадянського суспільства та держави на місцевому рівні є:

- вироблення дієвих механізмів участі громадськості у процесах прийняття рішень органів місцевого влади;
- підвищення рівня правової культури населення;

- нетерпимості та несприйняття корупції мешканцями територіальної громади;
- усвідомлення демократичних цінностей та своєї громадянської відповідальності представниками громадянського суспільства;
- підвищення правової обізнаності посадових осіб місцевої влади стосовно забезпечення прозорості й відкритості управлінської діяльності, налагодження взаємодії з об'єднаннями громадян тощо;
- регулювання механізмів сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів місцевої виконавчої влади щодо електронних петицій, проведення громадських слухань, консультацій з громадськістю, проведення загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживання.
- удосконалення процесу консультацій з громадськістю на місцевому рівні;
- стимулювання громадської активності та розвиток самоорганізації громадян з метою вирішення питань місцевого значення;
- сприяння роботі консультативно-дорадчих органів та матеріально-технічне забезпечення їх діяльності;
- адаптація та впровадження ефективних практик громадського контролю діяльності органів місцевої влади;
- фінансова підтримка соціально значущих програм і проектів інститутів громадянського суспільства на основі конкурсних механізмів;
- підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування з питань взаємодії та комунікації з інститутами громадянського суспільства;
- проведення конкурсу програм і проектів громадських організацій та творчих спілок;
- проведення соціологічних досліджень та вивчення громадської думки;
- забезпечення широкого інформування населення з питань розвитку громадянського суспільства та налагодження соціального партнерства.
- розвиток громадського телебачення і радіо, видання незалежного друкованого чи електронного інформаційно-аналітичного бюлетеня, впровадження механізмів моніторингу місцевих проблем та їх вирішення, моніторингу та оцінки діяльності виконавчих органів та посадових осіб міськради, відповідальності посадових і виборних осіб місцевого самоврядування за свої дії чи бездіяльність;
- проектування та реалізація ідеї бюджету участі, де певний процент річного місцевого бюджету витратиться відповідно до пріоритетів громадян;
- формування платформи для громадських експертів і обміну досвідом, інформацією та навчання з локальних регіональних проблем – розбудова кадрового резерву міста;
- підтримка місцевих стартапів.

В умовах реформування державного управління в Україні одним із актуальних завдань є модернізація системи публічних комунікацій, наближення її до стандартів ЄС та передових країн світу, побудова ефективної моделі комунікативної діяльності органів державної влади в першу чергу з представниками громадського сектору.

Важливою складовою цього процесу є створення дієвих механізмів координації комунікативних зусиль органів влади з громадськістю, що дасть можливість об'єднати зусилля у вирішенні спільних завдань, уникнути дублювання функцій та спростити організаційну структуру.

Окремі питання функціонування структурних підрозділів, що відповідають за взаємодію із громадськістю, регулюються низкою нормативно-правових актів. Зокрема, Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» визначає інформаційні служби органів державної влади як структурні підрозділи, що виконують інформаційно-аналітичні функції та забезпечують зв'язки з громадськістю. В законі також міститься перелік можливих типів інформаційних служб та їх працівників (інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе) [4].

У вітчизняному законодавстві чітко не визначені правові та організаційні засади діяльності інформаційних підрозділів, зокрема не встановлено їх завдання та функції, відсутні уніфіковані підходи до формування їх структури та визначення місця в апараті органу влади.

У зв'язку з цим необхідною умовою інституційного вдосконалення інформаційно-комунікативної діяльності органів місцевої влади може стати впровадження єдиних підходів до організаційної структури комунікативних підрозділів в органах державної влади, визначення їх цільових завдань та функцій. Правове врегулювання цього питання можливе шляхом затвердження типової структури органів місцевої влади з обов'язковою наявністю в ній окремого комунікативного підрозділу, який би проводив роботу з інституціями громадянського суспільства [6, с.62].

З метою підвищення рівня громадянської освіти населення з питань захисту своїх прав Планом заходів з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки було передбачено створення та розміщення міжрегіональних ресурсно-комунікативних платформ правової допомоги у містах Дніпрі, Львові, Києві, Одесі, Харкові.

Кабінетом Міністрів України також анонсовано широку інформаційну кампанію щодо обов'язку органів місцевого самоврядування сприяти доступу громадян до безоплатної первинної правової допомоги [3].

Однією з ключових проблем залишається належне забезпечення прозорості та відкритості для громадськості судових процесів щодо

притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушеннях прав людини, корупційних діях, зраді національних інтересів України.

Намагаючись вплинути на кадрові призначення в місцевих органах влади, організації громадянського суспільства сьогодні періодично вдаються до суспільного розголосу у ЗМІ та соціальних мережах, що здебільшого допомагає усунути чиновника із займаної посади та призначенню на державну посаду представників громадського сектору.

Підвищенню впливу громадськості на процеси формування та реалізації державної регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, забезпеченню цієї політики від антикорупційного сегмента має сприяти робота громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Така робота, позбавлена формалізму та заангажованості на певні політико-економічні групи, надає цим органам публічного статусу центрів акумуляції громадської активності, адвокаційної діяльності, сприяння громадським ініціативам, встановленню потужного громадського контролю за діями правлячого класу як на загальнодержавному так і на локальному рівнях.

Водночас рівень ефективності роботи громадських рад при місцевих органах влади знижується внаслідок затягування процесу їх формування, через негативні прецеденти використання громадських рад в інтересах окремих посадових осіб та політичних сил, що суперечить їх функціональному призначенню та дискредитує такий формат взаємодії.

Поряд із традиційними формами участі (громадські ради при органах влади, громадська експертиза проєктів нормативно-правових актів, консультації з громадськістю, громадські слухання та інші форми демократії участі) новітні інформаційно-комунікативні технології, різні форми електронної участі громадськості в цих процесах надають нові можливості для розширення участі громадян у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення [5, с. 41].

Отже, утвердженню конструктивної та ефективної державно-громадської взаємодії щодо вирішення нагальних проблем перешкоджає низька довіра громадян до органів державної влади, силових структур, органів судочинства та прокуратури. Попри створені нормативно-правові засади для участі громадськості у прийнятті рішень, реальна зацікавленість, готовність до співпраці є низькою як на рівні органів державної влади, так і на рівні організацій громадського сектору.

Тож головними принципами державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні мають стати її ефективність та збалансованість, прозорість та врахування громадської думки та «думки лідерів» – позиції громадських, благодійних, релігійних організацій, недержавних аналітичних центрів та науково-дослідних установ. Посиленню інституційної спроможності організацій громадянського суспільства, залученню громадськості до прийняття державних рішень та вирішення питань

місцевого значення, загалом розбудові громадянського суспільства в Україні сприятиме виконання щорічних планів заходів щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затверджених розпорядженнями Кабінету Міністрів України.

Список використаних джерел

1. Літкевич В. Політика держави щодо громадянського суспільства: необхідність переформатування /В. Літкевич // Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня 2013 р., м. Київ) / упоряд. В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк; за заг. ред. О. А. Корнієвського. – К. : НІСД, 2014. – 192 с. – (Сер. «Громадянське суспільство», вип. 1).

2. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки (затверджена Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>

3. Оприлюднено для коментарів проект звіту про виконання плану заходів на 2016 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/3298

4. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>.

5. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні : аналіт. доповідь / [Яблонський В. М., Балакірева О. М., Бондар Т. В. та ін.] ; за заг. ред. О. А. Корнієвського. – К. : НІСД, 2017. – 56 с.

6. Самойленко С. Координація комунікативної діяльності органів виконавчої влади: стан та шляхи вдосконалення / С. Самойленко // Запровадження комунікації органів державної влади : зб. мат-лів наук.-практ. конф. / упоряд. А.В. Баровська. – К. : Фенікс, 2016. – 192 с.

*Кісловський Андрій Вячеславович, аспірант кафедри конституційного права,
Національний університет «Одеська юридична академія»,
депутат Одеської міської ради*

ДО ПИТАННЯ СТРУКТУРИ СТАТУТІВ МІСЬКИХ ГРОМАД

На початку 2000-х років в Україні дуже активно обговорювалось питання оптимальної структури статутів територіальних громад у цілому та статутів міських громад зокрема. Це було пов'язано з тим, що у цей період більшість територіальних громад українських міст вели роботу над своїми статутами. Також актуальним було питання модельних статутів територіальних громад,

більшість з розробок у цьому напрямі стосувалось необхідності наявності не одного, а кількох модельних статутів територіальних громад – окремо міста, окремо села і селища. Деякі автори пропонували не тільки відокремлювати статuti територіальних громад міст від статутів територіальних громад сіл та селищ, але й звертати увагу на те, яку кількість мешканців має місто. У залежності від цього пропонувались різні підходи до статутів міських громад.

В сучасній юридичній літературі існує думка, що «нормативно-правовий акт повинен мати достатньо визначений предмет регулювання і бути розрахованим на упорядкування однорідних суспільних відносин» [1, с. 215]. Якщо аналізувати статuti територіальних громад міст, то з виконанням цього правила наразі є значні проблеми. Адже Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» не є детальним по відношенню до статутної сфери регулювання. Немає з цього приводу і підзаконних актів, у т.ч. модельних статутів. А тому кожна міська громада вирішує це питання на свій розсуд, і однакових статутів міських громад в Україні немає.

Також автори зазначають, що нормативно-правовий акт має вирішувати всі питання, пов'язані з регулюванням цих відносин, таким чином, не повинно бути прогалин у законодавстві [1, с. 215]. Знов-таки, статuti територіальних громад, особливо територіальних громад міст, не можуть бути дуже великими за обсягом. А тому навряд чи можливо вирішити усі питання в них, не використовуючи бланкетних та відсилкових норм. З цієї точки зору можна рекомендувати поширювати впроваджену у м. Харків практику додатків до статутів.

Ця пропозиція дещо входить у протиріччя з думкою авторського колективу цитованого вище підручника. Так, автори зазначають, що «нормативний акт за можливості не повинен містити виноски, винятки і т.ін. Вирішенню цих проблем сприяє певна структура нормативного акта, спрямована на побудову логічно послідовного викладу акта. Структура правового документа - це його внутрішня будова. Будь який правовий документ містить, як правило, три частини: вступну, основну та заключну. Так, великі за розміром нормативні акти можуть складатися із загальної та особливої, вступної та постановляючої частин; преамбули, значення термінів і понять та змістовної частини» [1, с. 215]. По-перше зауважимо, що додатки до статутів територіальних громад міст як раз і можуть розглядатися як «виноски», але вони є вкрай необхідними, що робить можливим порушення цього правила. По-друге, з приводу структури статутів громад в Україні поки що не випрацьовано єдиного підходу. Особливо різноманітними є статuti територіальних громад міст. Деякі міста включають до преамбули історичну інформацію, деякі обмежуються цитуванням норм Конституції та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Деякі статuti міських громад мають на початку статтю з термінами, що застосовуються у подальших частинах статуту, деякі – ні. Як вже згадувалось вище, деякі статuti міських громад мають додатки, деякі – ні. Майже усі статuti територіальних громад міст поділяються

на статті, але інколи ці статті мають свої власні назви, інколи – не мають. Час від часу статті угруповуються в розділи, а час від часу – у глави.

Цікаво, що наразі в юридичній літературі майже не існує комплексних розробок проблематики структури статуту міської громади. Натомість автори надають перевагу формулюванню рекомендацій щодо оптимального закріплення у статуті міської територіальної громади того чи іншого питання, не формулюючи всеохоплюючих рекомендацій. Наприклад, Н.В. Мішина у низці своїх праць звернула увагу на те, як оптимально закріпити у статутах міських громад питання створення та функціонування органів самоорганізації населення (дивись [2; 3]). І.В. Ідесіс у своїх працях сформулювала низку положень щодо статутів міських громад загального характеру, наприклад:

- удосконалила визначення поняття «статут територіальної громади міста» - це підзаконний нормативно-правовий акт, що ухвалюється міською радою з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей міського самоврядування та регламентації колективної участі членів територіальної громади у його здійсненні;

- запропонувала ввести у науковий обіг поняття «концепція статуту територіальної громади», обґрунтувавши, що концепція має розроблятися з урахуванням теорій місцевого самоврядування та кращого національного досвіду застосування статутів територіальних громад у містах, а також відмінності Концепції від моделі статутів територіальних громад міст, та доцільність її впровадження на загальнодержавному рівні;

- виявила та запропонувала виокремлювати дві концепції статутів територіальних громад міст (дивись [4; 5]).

Що ж до питання структури статутів територіальних громад міст, то І.В. Ідесіс лише зосередила увагу на тому, як оптимально врегулювати у статутах територіальних громад міст питання участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні.

Аналогічних прикладів дуже багато, а тому перспективи подальших напрацювань у цьому напрямі полягають у формулюванні комплексних пропозицій щодо структури статутів міських територіальних громад.

Список використаних джерел

1. Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. – К.: Ваіте, 2016. – 392 с.

2. Мішина Н. В. Законопроекти для розвитку локальної демократії в Україні / Н. В. Мішина // Юридичний вісник. – 2014. – № 2. – С. 36-40.

3. Мішина Н. В. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи / Н. В. Мішина // Публічне право. – 2015. - №3. – С. 67-72.

4. Ідесіс І. В. Статути територіальних громад міст – «місцеві конституції»? / І. В. Ідесіс // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – № 5. – Т. 1. – С. 71–74.

5. Ідесіс І.В. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І.В. Ідесіс. – Ужгород, 2016. – 222 с.

*Линдюк Святослав Степанович, аспірант
кафедри конституційного права України*

Національного університету «Одеська юридична академія»

ПОРІВНЯННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД З ІНШИМИ ВИДАМИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Одним із видів юридичної відповідальності депутатів місцевих рад є конституційна відповідальність, дослідження якої залишається до кінця не розкритим. Вона становить собою відповідальність за порушення конституційного законодавства, зокрема таким є Розділ XI “Місцеве самоврядування” Конституції України. Однак для того, щоб дослідити цей інститут всесторонньо є необхідність у його порівнянні з іншими видами юридичної відповідальності, за які несуть відповідальність депутати місцевих рад.

Залежно від галузі, до якої належить юридична відповідальність, виділяють наступні її види: кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, дисциплінарну, матеріальну.

Підстави настання кримінальної відповідальності за діяння вчинене суб’єктом кримінально-правової відповідальності передбачаються Кримінальним кодексом України [1]. В Кодексі не передбачається окремих складів злочинів за порушення норм Регламенту місцевої ради чи інших нормативно-правових актів даного представницького органу. Аналогічна ситуація із Регламентом іншого представницького органу - Регламенту Верховної Ради України. Але в той же час, в разі вчинення злочину й набрання законної сили обвинувальним вироком щодо депутата місцевої ради, чи іншої посадової особи місцевої ради, дана особа, відповідно на вимогу законодавства, не може виконувати свої представницькі функції. Наслідком даної ситуації є дострокове припинення повноважень. В регламентах місцевих рад є місцем формулюванням “повноваження міського голови можуть бути достроково припинені на підставі та у спосіб, передбачені чинним законодавством”, “повноваження міського голови можуть бути достроково припинені на підставі та у спосіб, передбачені чинним законодавством”, що поєднують кримінальну з конституційною відповідальністю.

До депутатів місцевих рад застосовується спеціальна процедура, передбачена ст.31 Закону України “Про статус депутатів місцевих ради” (Особливості повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення депутату місцевої ради), яка передбачає, що повідомлення про

підозру у вчиненні кримінального правопорушення депутату місцевої ради може бути здійснено відповідно Генеральним прокурором, заступником Генерального прокурора, керівником відповідної регіональної прокуратури. Також прокурор, який здійснив повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення депутату місцевої ради, повідомляє про це відповідну місцеву раду не пізніше наступного робочого дня з дня повідомлення про підозру. У свою чергу суд, який обрав запобіжний захід стосовно депутата місцевої ради, повідомляє про це відповідну місцеву раду не пізніше наступного робочого дня з дня застосування запобіжного заходу.”

В той же час, санкціями за порушення законодавства і регламенту місцевої ради не можуть вважатися підстави зазначені у пунктах 3, 6, 8 ч.1 ст.5, а також п.2 ч.2 ст.5 Закону України “Про депутатів місцевих рад”, а саме:

- припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України;
- визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
- його смерті;
- з особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень.

Іншим видом юридичної відповідальності є адміністративна відповідальність, яка становить “особливу правову форму реакції держави на захист публічних і приватних інтересів, яка полягає в сукупності встановлених державою матеріальних і процесуальних норм, з метою спонукання правопорушника, який добровільно не бажає дотримуватися встановлених правил, до належної поведінки і покладання обов’язку зазнавати несприятливі для нього наслідки, а також досягнення мети попередження правопорушень.” [2, С.7]

Нормативно-правовим актом застосування до осіб, які вчинили адміністративне правопорушення є Кодекс України про Адміністративні правопорушення. [3] Нормами Кодексу не встановлюються санкції за порушення норм Регламенту місцевих рад. У зв’язку з цим, в разі вчинення правопорушення, за яким КУпАП передбачена відповідальність, то така відповідальність є адміністративною, а не конституційно-правовим.

Наступним видом юридичної відповідальності є цивільно-правова, яка визначається як форму державного примусу, пов’язаного із застосуванням санкцій майнового характеру, які спрямовані на відновлення порушених прав та стимулювання нормальних економічних відносин юридично рівноправних учасників цивільного обігу. [4, С.172-173] Суб’єктами цивільно-правової відповідальності є фізичні та юридичні особи, які вступають між собою в цивільно-правові відносини з приводу майна та особистих немайнових благ.

З урахуванням сутності цивільно-правових відносин, регламенти місцевих рад не містять норм, за які депутати несуть цивільно-правову відповідальність.

Ще одним видом юридичної відповідальності є дисциплінарна. Суб’єктом

дисциплінарного проступку може бути фізична осудна особа, яка перебуває у трудових правовідносинах (працівник) та вчинила дисциплінарний проступок. На порушника порушуються як загальні норми про дисципліну (КЗпП України, правила внутрішнього трудового розпорядку та ін.), так і спеціальні (закони, статuti, положення про дисципліну окремих категорій працівників).

Згідно галузевого законодавства, депутати місцевих ради не отримують заробітню плату за свою діяльність, та депутатство не є його роботою, адже “депутат місцевої ради здійснює свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю.”

Згідно ст.6 Закону України “Про статус депутатів місцевих ради” у трудових відносинах з місцевою радою перебувають “депутат місцевої ради, обраний секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, працює у відповідній раді на постійній основі і не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом (чи депутат, обраний головою постійної комісії з питань бюджету за рішенням обласної, Київської та Севастопольської міських рад).

У зв’язку з цим, ми вбачаємо, що дисциплінарну відповідальність можуть нести суб’єкти зазначені в ч.ч.2,3 ст.6 Закону України “Про статус депутатів місцевих ради”, а також працівники допоміжних органів місцевої ради, які незадовільно виконують покладені на них завдання і функції щодо технічного забезпечення діяльності представницького органу влади або порушують порядок, строки їх виконання тощо.

Матеріальна відповідальність має схоже співвідношення з конституційно-правовою відповідальністю, які і дисциплінарна відповідальність, адже її суттю є відповідальність працівників за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації внаслідок порушення покладених на них трудових обов’язків. [5] Відповідно, будь які матеріальні стягнення за певні дії депутатів є санкціями конституційно-правової діяльності.

Список використаних джерел

1. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

2. Крижановська В.А. Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України: сучасне розуміння, нові підходи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lp.edu.ua/sites/default/files/dissertation/2016/3969/avtor_kryzhanovska.pdf.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 року № № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

4. Гражданское право: учебник. В 2 т. Т. 1 / под ред. Е. А. Суханова. –

М. : БЕК, 1993. – С. 172-173.

5. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 №322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08/page4>.

*Денисова Анастасія Олександрівна, аспірантка кафедри
політичних теорій факультету психології, політології та соціології
Національного університету «Одеська юридична академія»*
**ПАРТІЙНИЙ ДИСКУРС ЩОДО СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ В
УКРАЇНІ**

Політичні партії в Україні пройшли етапи важкого та неоднозначного становлення. Подолавши шлях від уламків «партії влади» радянських часів, орієнтованих на використання адміністративного ресурсу до технологічних проєктів, спрямованих на маніпуляції громадською думкою у ході виборчих кампаній. Відповідно, трансформувався і партійний дискурс. Сучасні партії активно використовують мас-медіа з метою створення штучних політичних іміджів. Основними суб'єктами у процесі формування партійного дискурсу виступають політичні лідери, які напряму звертаються до масової аудиторії. Це, а також фактична відсутність ідеологічної складової (за деякими виключеннями) обумовлює специфіку сучасного партійного дискурсу, його змістовне наповнення.

Програми політичних партій є важливою складовою партійного дискурсу, хоча вони й залишаються переважно формальними документами. Очевидно, що у програмах вітчизняних партій можна «...знайти одночасно дерегуляцію та підтримку «вітчизняного виробника», зниження податків та підвищення соціального захисту, боротьбу з монополіями та концентрацію земельних ресурсів у власності держави, зниження інфляції та індексацію зарплат і пенсій тощо» [1].

Проблематика соціальної держави присутня у партійних програмах більшості партій. Варто погодитись із тим, що «Оскільки нині модель соціальної держави в Україні законодавчо не закріплена, то проблема набуває практичного значення... у світовій науці тлумачиться неоднозначно, і навіть для визначення поняття використовується недостатньо диференційований ряд – «соціальна держава», «соціальна правова держава», «держава добробуту», «держава соціальних послуг» тощо» [2].

На різних етапах державотворення у партійному дискурсі феномен «соціальної держави» розглядався у відмінних контекстах, але завжди посідав важливе місце. У сучасних умовах актуалізується з'ясування сутності соціальної держави та шляхів її розбудови в умовах збройного конфлікту на Сході України, анексії Криму, проголошеного курсу на децентралізацію та широкого кола реформ в Україні, у центрі яких – завдання побудови правової соціальної держави.

Партійний дискурс щодо соціальної держави почав формуватись в Європі у першій половині ХІХ століття. Це було обумовлено декількома групами факторів. По-перше, соціальними та економічними змінами – потребою у захисті громадян з боку держави у випадку втрати основного доходу, уваги до соціально незахищених класів, впровадженні соціальних пільг, як складової соціальної політики держави. По-друге, політичними трансформаціями – зростанням ролі політичних партій у процесі управління державою, демократизацією виборчих змагань, раціоналізацією політики та адміністрування. Відтоді продовжується процес трансформацій концепції соціальної держави, пошук механізмів її удосконалення.

У політичному дискурсі європейських країн часто використовується термін «держава добробуту», при цьому «соціальна держава» розглядається як одна із моделей «держави добробуту». Але, враховуючи, що саме «соціальна держава» закріплена у Конституції в якості важливої характеристики держави, то й у партійному дискурсі акцентується увага на цьому терміні.

Соціальна держава представляє собою визначений механізм втручання органів влади у процес економічної саморегуляції суспільства з метою справедливого перерозподілу основних матеріальних благ. Загальні характеристики соціальної держави, хоча і є визначеними, але варіюються у різних європейських державах. Виділяють різні типи соціальної держави. По-перше, скандинавський, який характеризується акцентуванням на соціальних послугах держави. По-друге, континентальний тип, для якого характерним є увага до трудових відносин та рівня заробітної плати.

До основних характеристик соціальної держави слід віднести гарантії соціального захисту громадян; комплексне розуміння сфери соціального захисту, до якої відносять не лише пенсійне забезпечення, а й усі трудові відносини: охорону здоров'я, освіту, відпочинок, соціальне страхування, екологічну складову тощо; активна роль громадянського суспільства, представники якого (політичні партії, профспілки, ін.) відіграють не менш важливу роль, аніж органи державної влади.

Слід констатувати наявність в українському партійному дискурсі положень, впровадження яких буде сприяти формуванню соціальної держави. Мова йде про необхідність забезпечення принципів соціальної справедливості, формування соціальної ринкової економіки (яка здатна гарантувати соціальну орієнтованість економічної політики та, водночас, економічне зростання), створення сучасної системи соціальної політики щодо незахищених верств населення, посилення соціальної та правової захищеності індивіда.

Але реалізація програмних положень політичних партій щодо соціальної держави можлива лише в умовах підвищення ролі партій та їх фракцій у публічній політиці та публічному адмініструванні, у тому числі – на рівні реалізації регіональної політики. Політичні партії мають посісти важливе місце у політичній системі, яка зазнає динамічних трансформацій. Варто погодитись із тим, що «...Незважаючи на схожість причин та відмінність наслідків подій

2004-2005 та 2013-2014 років, українські «майдани» переконливо продемонстрували альтернативи та обмеження політичного вибору країни. А передусім те, що політичний клас так і не вийшов із «пострадянської» шинелі, і намагається у нових умовах реалізувати модель «перестройки», як чергову спробу відмовитись від реальних реформ, симулювати демократію задля збереження влади та власності» [3].

Слід відзначити, що позитивно вплинули на розвиток партійного дискурсу в Україні наступні фактори:

- перехід від мажоритарної до пропорційної виборчої моделі на виборах 2006 та 2007 років. На виборах 2012 та 2014 років відбулось повернення до змішаної системи;

- впровадження Конституційної реформи у 2005 році та повернення до парламентсько-президентської моделі у 2014 році після «конституційного реверсу» 2010 року, що суттєво підвищило роль парламентських фракцій політичних партій у формуванні уряду.

В умовах змішаної виборчої моделі одним із головних завдань політичних партій є реалізація принципів соціального діалогу та соціального партнерства, розвитку громадянського суспільства та сприяння соціальній структуризації суспільства. Тобто, виконання притаманних політичними партіям в умовах демократичного політичного режиму функцій соціального представництва та забезпечення вертикальних та горизонтальних комунікацій між соціальними групами та владою з метою підвищення добробуту усіх без виключення верств населення.

Під час виборчої кампанії 2014 року на питанні соціального захисту населення, як важливої складової соціальної держави наголошували усі політичні партії. Особлива увага приділялась соціальному захисту учасників АТО та їх родин. Зокрема, «Батьківщина» пропонувала надати учасникам АТО статус учасників бойових дій. У програмах «Народного Фронту» передбачалось надання державою житла для учасників АТО, а «Самопоміч» пропонувала адресне соціальне забезпечення військових (до речі так само адресну допомогу пропонується надавати й іншим категоріям громадян).

Також «Батьківщина» та «Народний Фронт» пропонують створити «єдине вікно» та запровадити електронне урядування в Україні, а люстрацію та скорочення держапарату підтримують усі, окрім «Опозиційного блоку». У програмі Радикальної партії є заклик до перерозподілу економічних благ шляхом зниження податків на доходи фізичних осіб і водночас підвищення податків на «сировинну продукцію олігархів», запровадження окремого «податку на олігархів» на час кризи, а також доплати з боку олігархів за приватизовані об'єкти.

Загалом, щодо соціальних питань, то «...РП обіцяє визнати родини з двома дітьми багатодітними (з відповідними пільгами), виділяти вдвітьох більше коштів на медицину (тобто 110% Державного бюджету) та відкрити фельдшерсько-акушерські пункти в кожному селі. Не уникнув соціального

популізму і НФ, що обіцяє не допустити скорочення субсидування оплати комунальних послуг, та ОБ, що пропонує пільгове кредитування придбання житла для молодих сімей» [1].

Враховуючи високу динаміку сучасного політичного процесу в Україні, зазнають змін і програми політичних партій, у тому числі – й у частині соціальної політики та соціальної держави. Зокрема, у новій редакції програми партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність» (від 28.08.2015 р.) зазначено, що державні службовці мають перетворитися на менеджерів з надання державних послуг громадянам. Відзначимо, що дане положення цілком відповідає сучасним уявленням про сервісну державу. Також у програмі визначено механізми та принципи соціальної допомоги: адресність, спрощення процедури отримання, державна турбота про громадян, які зробили належний внесок у добробут суспільства, та фізично не може бути повноцінним учасником ринкових відносин, створення єдиного уніфікованого реєстру осіб, що перебувають на утриманні держави або отримують соціальну допомогу [4].

Таким чином, інтерпретації феномену соціальної держави у партійному дискурсі в Україні пов'язуються із еволюцією громадянського суспільства, правової держави та демократизацією політичної системи. У програмах партій лівого та правого спрямування громадянському суспільству приділяється значно менше уваги, аніж у центристських партій.

На сучасному етапі у партійному дискурсі переважають теми децентралізації влади, проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції. Більшість партій обмежуються загальними фразами та політичними штампами не лише при формулюванні мети політичного розвитку країни («перемога», «справедливість», «добробут», «європейська інтеграція», ін.), а й говорячи про механізми її досягнення та вирішення найскладніших політичних, економічних, безпекових питань сучасності.

У партійному дискурсі соціальна держава інтерпретується як мета політичного розвитку пострадянських країн, а в якості зразка виступає узагальнена європейська модель соціальної держави.

Список використаних джерел

1. Сологуб І. Програми політичних партій: що обирати, коли нема з чого обирати [Електронний ресурс] / І. Сологуб // Інформаційне агенство УНІАН. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/999463-programi-politichnih-partiy-scho-obirati-koli-nema-z-chogo-obirati.html>
2. Хома Н. Соціальна держава третього тисячоліття : модернізована модель / Н. Хома // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України. - 2014. - № 3(71). - С.205-215.
3. Яковлев Д. Світанок демократії : два вибори і три конверти останнього генсека / Д. Яковлев // Молодий вчений: науковий журнал. – 2015. – № 8 (23). – Ч. 2. – С. 157–163 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2015/8/72.pdf>

ЕТНОКУЛЬТУРНІ АСПЕКТИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

*Онищук Віталій Михайлович, доктор соціологічних наук, професор,
завідувач кафедри соціології*

Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

МОВНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК БАЗОВИЙ ПРИНЦИП ДЕМОКРАТИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА

Мовне партнерство є одним із засобів регулювання взаємодії між різними етносами, окремими особами, малими і великими національними групами, що компактно проживають в суспільстві. Система мовного партнерства може формуватися в різному етносоціальному і етнокультурному просторі, як в окремому місті, регіоні, так і в державі; у будь-якій галузі людських стосунків – як у економічній, так і в культурній, політичній тощо.

Мовне партнерство у сучасному варіанті почало формуватися у Канаді та США після їх утворення. Нації Північної Америки, на відміну від європейських, формувалися не шляхом поступового розвитку одного етносу, об'єднаного насамперед місцем проживання, комплексом спільних умов, зокрема, – мовою спілкування, а з представників – мігрантів, які з різних причин обрали їх своєю батьківщиною. Формування націй відбувалося через максимальну зближеність людей, через так званий плавильний казан. Культури представників різних народів, ментальності, традиції, мови так чи інакше входили в цей плавильний казан як інгредієнти, щось додаючи до провідної ідеї.

Роль цих складників, особливо мови, варто вивчати з метою врахування у створенні сучасної української політичної нації. Відмітимо, що вищезазване оригінальне утворення не може бути штучно перенесене на український ґрунт. Україна є сьогодні однією з найбільш багатоетнічних в Європі. Поліетнічний склад українського суспільства став наслідком історичного переходу територій від однієї держави до іншої, а також традиційних прикордонних процесів розселення етнічних груп. Склад населення формувався також завдяки заселенню вільних земель представником різноманітних етнічних груп у 18-19 сторіччях. [1, с.178]

Найбільш строкатою в Україні є Одеська область, регіон, який внаслідок історичних процесів сформувався як багатоетнічний, причому з компактно і дисперсно з картою розселення. У зв'язку з тим, що цей регіон переходив від Османської Імперії до Російської і від Російської до Румунії, від Румунії до Радянської, тому на цій території різні групи були занедбані і в стані консервативної стагнації.

В наш час низький соціально-економічний розвиток Придунав'я, занепад інфраструктури, високий рівень безробіття та відсутність державної уваги до периферійного регіону створюють умови для відчуття відірваності від Української держави. Сьогодні відремонтована траса Рені – Одеса, запущено

прямий щоденний нічний потяг Київ – Ізмаїл, розробляються програми територіального співробітництва країн Східного партнерства, що слугують істотними чинниками зближення і єдності.

Створивши в 1991 р. свою державу, народ України збудував своєрідний конструкт, який забезпечує цілісність процесу творення нації, де мова, крім знаряддя спілкування є глибинним пластом духовного життя народу, його історична пам'ять. Пошук мовної самоідентичності в Україні в кінці 20 початку 21 сторіччя проходить під знаком мультикультуралізму. [2, с.66] Ця соціологічна категорія є досить сучасною, реальною і неоднозначною.

Мультикультуралізм є даність, тобто об'єктивна реальність, в якій існує суспільство і як метод етнополітичного менеджменту. Крім його культурологічного аспекту варто відмітити, що саме концепція мультикультуралізму має також соціологічний і політичний виміри, оскільки для фактичного створення і розвитку мультикультуралізму в українському суспільстві чи регіоні необхідна наявність свідомої державної політики і відповідних заходів, підтриманих як на законодавчому рівні, так і виконавчою владою, також зусиллям структур громадянського суспільства.

Сьогодні мультикультуралізм є виховним засобом окультурювання молоді, засобом усвідомлення власної належності до певних культурних коренів – коренів різних. Він став засобом виховання толерантності і громадської відповідальності. Тільки культурна і освічена людина може зрозуміти рівну вартість культур національних меншин, що представлені в українському суспільстві.

Саме життя вносить корективи в асиміляційні теорії і суспільні очікування. Групова, чи регіональна етнокультурна ідентичність залишаються потужним фактором індивідуальної самоідентифікації членів суспільства, які відрізняються від більшості певними культурними традиціями, релігією або мовою. Дослідження соціологів м. Одеси показують, що на півдні Одеської області болгари, гагаузи, молдовани, українці, розмовляючи своєю етнічною мовою, само ідентифікують себе, як бессарабці. Проблем з використанням рідної – материнської мови там не існує, кожен використовує ту мову, яка йому подобається. Цей регіон характеризується як найбільш полілінгвістичний. У старшого покоління різних етносів об'єднуючою мовою спілкування в громадських місцях, базарах, громадському транспорті, тощо є російська, бо українську в школах раніше не вивчали, а молоді люди різних етносів, що отримали освіту, уже в незалежній Україні, при необхідності вільно переходять на українську. Таким чином у повсякденному житті вони використовують не менше трьох мов – свою, рідну, російську, і мову держави – українську. При цьому всьому болгари знають гагаузську, а гагаузи – болгарську, молдовани мову ромів і т.д.

Дослідження, передусім соціологічні, реальна дійсність, свідчать про досить високий рівень толерантності у міжетнічних стосунках. У демократичного суспільства є можливості поєднати в одному просторі

етнокультурну різноманітність, об'єктивно показати, ось живуть з нами, домінуючою нацією, поряд люди, їхня культура інша від нашої, але це не привід для того, щоб її не сприймати, або до неї ставитися якось відсторонено, чи вороже. Результати національного опитування «Соціальні нерівності: сприйняття українським суспільством» проведеного силами національної мережі ГО «Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» проведеного в 24-х областях України у вересні 2017 р. показало, що мова якою розмовляють пошукувачі роботи не є чинником відмови при працевлаштуванні (всього 1 % відмов). На питання «На Вашу думку, чи є напруженість відносин в Україні між україномовними та російськомовними громадянами» 73,4 % відповіли «НІ», «ТАК» – 19, 2 % ; між етнічними українцями та іншими національно-етнічними групами «НІ» – 70,9 %, «ТАК» – 18,3 %, інші – важко відповісти. [3, с.5,11]

Мовна політика держави має бути гнучка, інклюзивна, з урахуванням потреб, з повагою до людей. Існують механізми нормального сприйняття інших у парадигмі «Ми – Вони». Сьогодні це помітно з кримськотатарським народом після анексії Криму.

Історія з мовною нормою нового Закону України «Про освіту» – яскравий приклад уміння влади створювати державні проблеми, де змішали представників корінних народів та національних меншин з іноземцями та особами без громадянства. Згідною з офіційною статистикою в Україні мовами корінних народів і національних меншин навчаються близько 400 тис. дітей у 735 навчальних закладах. Як правило, у таких закладах українська мова вивчається як предмет. МОН Україні змушене констатувати, що спостерігається стійка тенденція до зниження рівня та погіршення якості загальної середньої освіти в дітей зі шкіл з навчанням мовами національних меншин, що підтверджується, зокрема, результатами ЗНО. Президент під час виступу в ПАРЄ згадав про Берегово, де 75 % випускників шкіл не склали іспиту з української мови. [4, с. 3]

У 2016 р. 60,1 % школярів, що належать до угорської та румунської меншин взагалі не подолали поріг склав / не склав з тестування української мови. Це справді прогнозована згубна дискримінація цих дітей на майбутнє у своїй державі. Це майбутні іммігранти та сепаратисти.

Використання єдиної державної мови не піддається сумніву ні всередині країни, ні її сусідами, ні європейськими структурами. У Резолюції ПАРЄ 2189 (2017 р.) також відзначено, що знання державної мови – чинник соціальної інтеграції, і держави обґрунтовано вимагають, аби державна мова була мовою освіти для всіх. [4, с. 3]

Декілька країн, зокрема Угорщина, Румунія, Польща, Болгарія, Молдова, Греція і Росія заявили свої застереження щодо положень вищезазначеного закону. Водночас їхня позиція примушує аналізувати рівень дотримання прав етнічних українців у тих – таки сусідніх країнах. В Угорщині українська діаспора нечисленна – близько 8 тис. осіб і офіційно визнана українська мовою

національної меншини. При цьому ні початкових, ні середніх шкіл з українською мовою викладання там немає. У Румунії проживає близько 50 тис. етнічних українців. Єдиним українським навчальним закладом є Педагогічний ліцей імені Т.Г.Шевченка у місті Сігету Мармаціей, в якому навчається менше 200 учнів. У Росії за неофіційною статистикою проживає близько 10 млн. українців – і українських шкіл взагалі немає. [4, с. 3]

Культурно-мовна і психологічна близькість титульної нації з національними меншинами сприяє зростанню розуміння української громадянської ідентичності. Мовно-культурні орієнтації населення України піддаються впливу. Мовне партнерство полягає у підтримці природного розвитку й функціонування мов державної і національних меншин у конституційно визначених межах. Від співробітництва за умов взаємного визнання мовних прав більшості й національною меншиною на теренах держави виграють всі члени суспільства. Повага до мови національних меншин є основою співіснування в суспільстві і сприяє довірливості та служить національній безпеці та єдності.

Список використаних джерел

1. Гордузенко В. Етнонаціональна група як компонент етнонаціональної структури українського суспільства / В.Гордузенко // Соціальна психологія. 2006. – № 3 (17). – С.173-180.
2. Ляпіна Л.А. Мультикультуралізм як стратегія вирішення проблем культурного розмаїття: аналіз теоретичних моделей / Л.А. Ляпіна. // Український соціум. – Науковий журнал. – 2017. – № 1 (60). – С. 60-71.
3. Бакіров В.С., Балакірева О.М., Куценко О.Д., Мурадян О.С., Сокурянська Л.Г. Соціальні нерівності: Сприйняття українським суспільством. Інформаційні матеріали за результатами національного опитування. / В.С. Бакіров, О.М. Балакірева, О.Д. Куценко, О.С. Мурадян, Л.Г. Сокурянська // Київ – Харків .– САУ. – 2017. – 12 с.
4. Ставнічук М. Мовна пастка «Західний фронт» української влади/ М. Ставнічук// Дзеркало тижня Україна. 2017. – № 38.

*Луцишин Галина Іванівна, доктор політичних наук, професор,
завідувач кафедри політології та міжнародних відносин
Національного університету «Львівська політехніка»*

ВПЛИВ МІЖЕТНІЧНИХ ВІДНОСИН НА ЗОВНІШНЮ ПОЛІТИКУ УКРАЇНИ

Питання міжетнічних відносин активно розглядається в країнах ЄС, що пов'язано насамперед з процесами європейської інтеграції та розширенням Європейського Союзу. Саме досвід держав Центральної та Східної Європи, які вже стали членами ЄС у 2004 р., можна вважати важливим для вдосконалення українського законодавства у сфері міжнаціональних відносин. Однак варто

наголосити, що загальне підвищення уваги до процесів міжнаціональних відносин, зокрема, прав національних меншин та корінних народів є сьогодні особливо актуальним для багатьох держав.

Міжнаціональні та міжетнічні відносини впливають не лише на внутрішньополітичні процеси держави, а й значною мірою на розвиток зовнішньополітичної діяльності, а в окремих випадках виступають одним із важливих чинників під час налагодження міжнародної співпраці. Внутрішня політика держави спрямована на розвиток нації, міжнаціональних відносин, гарантування прав національних меншин, що проживають в тій чи іншій державі, а зовнішня політика покликана відстоювати інтереси діаспори (національної меншини), яка проживає за кордоном. В.Кимлічка вказує на таку можливу поведінку національних меншин, зокрема: національні меншини інтегруються в культуру більшості і підтримують націотворчі процеси; національні меншини домагаються прав і повноважень самоуправління (активно формують свої політичні інститути та наголошують на своїй окремішності); національні меншини погоджуються на постійну маргіналізацію [1, с. 31-32]. Практика показує, що в одних випадках представники меншин охоче та активно приймають участь у роботі органів влади країни розселення меншини, фактично співпрацюючи із державою, тоді як у інших ситуаціях меншина сповідує філософію крайнього сепаратизму.

Факти свідчать, що в місцях компактного проживання національних меншин в Україні можна спостерігати певне напруження у міжнаціональних відносинах, що не може не викликати занепокоєння. Наприклад, високим етноконфліктним потенціалом вирізняється Одеська область, де періодично виникають проблеми у відносинах між ромським етносом та представниками інших груп. У місцях компактного проживання болгар і гагаузів спостерігається етнотериторіальне й соціальне розмежування. Подібну ситуацію можна прослідкувати і в інших регіонах. Як наголошує О.Хорошилов, процеси етноінтеграції не відбуваються самі по собі – тут значну роль відіграють так звані системоутворюючі фактори: окремий етнос чи етнічна група, еліта, ідея, спільна мета тощо. На його думку, в Україні, враховуючи її історико-культурну спадщину та етнополітичні реалії, єдиним ефективним шляхом прискорення конституювання політичної нації може бути лише патерналістська модель етнонаціональної політики держави. Саме держава повинна виступати в ролі головного ініціатора „розбудовчих” процесів у національній сфері. [2, с. 24]

Розвиток національних меншин вже довгий час залишається об'єктом посиленої уваги урядів та політичних сил, які аналізують та відстоюють позицію своїх співвітчизників за кордоном. Доволі часто така увага супроводжувалась політичними спекуляціями та виступала засобом натиску однієї країни на іншу. Однак, як свідчать факти, у більшості випадків, закономірний інтерес держав до стану розвитку споріднених меншин сприяє досягненню взаєморозуміння, скріпленню дружніх міждержавних відносин. Не

менш важливу роль для налагодження як внутрішньої так і міжнародних зв'язків національних меншин відіграють такі критерії як авторитетність організацій, які представляють ту чи іншу національну меншину, наявність впливових лідерів, готовність до співпраці з іншими організаціями тощо. Наприклад, важливим завданням українських громадських організацій Канади, Америки, країн ЄС є підготовка рекомендацій для урядових інституцій щодо форм і напрямків співробітництва з Україною, розвиток та розширення міждержавних відносин. Однак, на жаль, великий потенціал українства у світі не використовується повною мірою в інтересах нашої держави. Також можна виділити кілька дискусійних моментів щодо зовнішньої політики держав, які безпосередньо стосуються питання національних меншин. Факти свідчать, що найчастіше ці питання пов'язані із окремими історичними подіями (перепоховання жертв війни та політичних репресій, встановлення пам'ятних знаків тощо), аналіз ситуації щодо дотримання міжнародних норм захисту прав національних меншин, мовне питання, яке на сьогодні чи не найбільше обговорюється та ін. Особливого резонансу набув «мовний конфлікт» між урядом України та Угорщини щодо прийнятого 5 вересня 2017 р. Верховною Радою України Закону України "Про освіту" (дискусії викликала стаття щодо освіти національних меншин).

Сучасні європейські держави не можуть ігнорувати міжнародні норми захисту прав національних меншин, які сформульовані в документах ООН, ОБСЄ, ЄС, РЄ. Однак можна стверджувати, що історичні протистояння, свого часу не розв'язані між окремими державами природнім шляхом або «заморожені» тоталітарним режимом, виявилися ще остаточно неподоланими. Зокрема, мова йде про українсько-польські, українсько-російські, українсько-румунські відносини. Часто ще спрацьовує фактор недовіри, а подекуди і конфронтації, що має свої коріння в історично-політичній площині міжнаціональних взаємин. Цей фактор найчіткіше спостерігається у прикордонній зоні, де компактно проживають представники окремих національних меншин, які часто вступають у безпосередні контакти з етнічною батьківщиною. Так у Львівській області – це польська, у Закарпатській – угорська, у Чернівецькій – румунська національні меншини.

Разом з тим національні меншини часто використовують як інструмент забезпечення власного інформаційного, культурного та політичного домінування в окремому регіоні, що, звісно, впливає на міждержавні відносини. Наприклад, Угорщина і Словаччина підтримують вже тривалий час рух русинства в Україні. Влада Угорщини також періодично пропонує утворити на Закарпатті угорську автономію в межах території Ужгородського, Мукачівського, Виноградівського та Берегівського районів. Конфліктним питанням залишається ситуація в Чернівецькій області з огляду на вимогу певних політичних сил про перегляд кордонів між Україною та іншими державами, які межують з Чернівецькою областю. Напружена ситуація спостерігається серед румуно-молдавського населення.

Дієвим інструментом зміцнення румунської ідентичності також є надання румунського громадянства мешканцям прикордонних районів України. Румунія активно підтримує румунські громади за кордоном для збереження їх національної, культурної та етнічної ідентичності, реалізуються програми фінансової підтримки румунської діаспори. За неофіційними даними, осіб, які отримали румунський паспорт, лише на території Чернівецької області вже нараховується від 10 до 30 тис. Це сприяє зміцненню політичного впливу Румунії у регіонах, що раніше входили до її складу.

Характеризуючи діяльність національних товариств в Україні за останні роки, можемо стверджувати, що, окрім забезпечення національних та духовних потреб, рівень політичної активності національних меншин як в середині держави, так і на міжнародному рівні значно підвищився, і є характерним для найчисленніших та суспільно активних росіян, євреїв, поляків, угорців, румунів.

Як бачимо, окреслені питання є доволі складними та неоднозначними у своєму вирішенні і вимагають нових підходів у системі міжнаціональних взаємин та розвитку етнополітики в цілому. Варто наголосити, що питання міжнаціональних відносин, національних меншин відіграє одну з важливих ролей у зовнішньополітичній діяльності держав. Досвід показує, що більшість держав у веденні зовнішньої політики активно працюють у напрямку захисту інтересів та прав національних меншин в інших державах. На рівень активності національних меншин у зовнішньополітичних процесах впливають ряд факторів, зокрема, зв'язки із етнічною батьківщиною, територіальна наближеність до етнічної батьківщини, участь у міжнародних організаціях, створення міжнаціональних інституцій (міжпарламентські групи, міжурядові комісії тощо), налагодження системи інформаційного обміну.

Список використаних джерел

1. Кимлічка В. Лібералізм і права меншин / В. Кимлічка; пер. з англ. М.Климчука і Т.Цимбала. – Харків: Центр освітніх ініціатив, 2001.—173 с.
2. Хорошилов О. Українська політична нація: сценарій конституювання / О.Хорошилов // Політичний менеджмент. – 2004. – № 5 (8). – С. 23-30.

*Калакура Олег Ярославович, доктор політичних наук, професор,
провідний науковий співробітник Інституту політичних і
етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України*

КОМУНІЗАЦІЯ ЖИТТЯ ПОЛОНІЇ УСРР: СУЧАСНА УКРАЇНСЬКА ІСТОРИОГРАФІЯ

Недавні спроби окремих польських політиків втрутитися у внутрішні справи України на фоні продовження агресії Російської Федерації викликають додатковий науковий інтерес до історії українсько-польських взаємин, у тому числі в міжвоєнний період, коли польська меншина в УСРР, як й все населення

республіки, стала жертвою комунізації. Політичне розуміння безальтернативності євроатлантичного інтеграційного вибору України, її курсу на побудову демократичної, правової, соборної та суверенної держави, очищення від залишків комуністичного минулого знайшло підтримку з боку Польщі, яка впродовж останньої чверті століття солідаризується з прагненням українського народу повернутися до спільного європейського дому. Важливим кроком на шляху декомунізації суспільства стало ухвалення Закону «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки».

Трагічний період комуністичних трансформацій в УСРР, у т. ч. й щодо української полонії (польської меншини України), частково вже отримав критичне осмислення у низці історіографічних праць. Відзначимо, насамперед, монографію О. Рафальського [1], його докторську дисертацію, в яких комплексно та системно розглянуті провідні тенденції й основні етапи розвитку історико-етнологічних знань про національні меншини України у ХХ ст. Автор, окрім розгляду загальнометодологічних і суто історіографічних питань, торкнувся аналізу багатьох праць, безпосередньо присвячених польській людності. Він справедливо вказав на згубний вплив національної політики імперських і тоталітарних режимів, а також політичної кон'юнктури на тематику, зміст і науковий рівень публікацій, присвячених життєдіяльності етнічних груп, переконливо довів, що лише за умов відновлення державної незалежності України, демократизації суспільного життя, в тому числі й національно-культурного, стало можливим продуктивне, науково-об'єктивне і правдиве дослідження етнонаціональних процесів. Повноту вивчення становища національних меншин в УСРР у наукових працях ґрунтовно проаналізував Г. Васильчук [2]. Узагальнюючий аналіз історіографічного доробку проблеми історичної долі полонії на фоні етнополітичних трансформацій у ХХ ст. здійснено у працях і автора цієї статті [3], [4]. Низку важливих питань історіографії польської меншини в УСРР висвітлив у кандидатській дисертації [5] і статтях І. Ващенко [6], [7]. Він, зокрема, торкнувся праць польських авторів про суспільно-політичне, культурно-освітнє та релігійне життя польської людності, мотиви створення і причини ліквідації польського національного району, про масштаби репресій більшовицького режиму супроти поляків України. Цінні історіографічні і джерелознавчі спостереження й узагальнення щодо національної політики радянської влади і долі етнічних меншин у означений період, включаючи й поляків, належать Л. Якубовій. Авторка порушила дискусійне питання щодо віднесення до історіографії публіцистичних творів чільних працівників Центральної комісії у справах національних меншостей при ВУЦВК, а також партійних функціонерів, які можуть слугувати хіба що історичним джерелом, переобтяженим суб'єктивними оцінками. Можна погодитись і з її оцінкою радянської історіографії проблеми, яка, була «методологічно, фактологічно і тематично скована принципом партійності» [8, с. 8–11, 20–21, 83].

Відновлення державної незалежності України сприяло започаткуванню якісно нового періоду історіографії проблеми життєдіяльності етнічних груп, у т. ч. полонії, головні надбання якого припадають на 90-ті рр. ХХ ст. і початок ХХІ ст. Він пов'язаний з розривом із абсолютизацією марксистської парадигми етнонаціональних проблем, методологічною переорієнтацією пострадянських гуманітаріїв. Винятково благотворний вплив на утвердження нового етнополітологічного мислення справили демократичні перетворення в суспільстві, методологічний плюралізм, «реабілітація» етнології, виокремлення політології, етностатистики та інституалізація етнополітології. Ґрунтовні наукові праці та навчальні посібники з етнології В. Борисенко, Т. Кожелянка, С. Макарчука, П. Надолішнього, В. Наулка, О. Нельги, М. Обушного, І. Онищенко, А. Пономарьова, М. Степика, М. Тиводара, М. Юрія та ін. осучаснили розуміння закономірностей етногенезу, розвитку етносів, націй, етнонаціональних груп, збагатили знання щодо етнічної структури України, уточнили статистичні відомості про етнічні групи, включаючи й поляків. Рубіжною подією в українському суспільствознавстві стало виокремлення етнополітології як інтегральної галузі знань про етнічну політику та політичне життя етносів. Праці О. Антонюка, І. Варзаря, В. Войналовича, Б. Євтуха, О. Картунова, М. Касьянова, В. Котигоренка, І. Кресіної, І. Кураса, Ю. Левенця, О. Майбороди, М. Михальченка, В. Нікітюка, М. Обушного, М. Панчука, Ю. Римаренка, Л. Шкляра, М. Шульги та ін. довели закономірність інституалізації етнополітології, окреслили її предмет, об'єкти, завдання та функції, визначили поле етнополітологічного дослідження етносів та етнічних груп, екстраполювали теоретичні засади етнополітології на міжетнічні відносини в Україні. Етнополітологічний підхід відкрив ширші можливості для пізнання тих аспектів життєдіяльності етнічних груп, які, зазвичай, залишалися за межею уваги істориків та етнологів. Свідченням цього став вихід у світ колективної монографії «Національні меншини України у ХХ ст.: політико-правовий аспект» (керівн. автор. кол. М. Панчук) [9], у якій доля національних меншин розглядається в контексті національної політики Російської й Австро-Угорської імперій і радянського тоталітаризму.

Активізація досліджень історико-етнологічних проблем національних меншин в Україні, включаючи й польську, відбувалася досить суперечливо. З одного боку, над дослідниками тяжів контекст радянської історіографії і прагнення до заповнення так званих «білих плям», а з другого, утверджувалось нове бачення маніпулятивного характеру національної політики в СРСР, зокрема курсу на коренізацію, який виявився короткочасним ідеологічним маневром з метою ослаблення спротиву репресивному режиму. Ця суперечливість особливо простежується в проблематиці публікацій на рубежі 80-90-х рр. ХХ ст. Рідко хто з авторів наголошував на тому, що навчання польських дітей рідною мовою влада розглядала як засіб формування комуністичної свідомості. Тут знаходимо відповідь на виклики часу: дисидентський і правозахисний рух, відновлення реабілітації жертв сталінських

репресій, національно-культурне пробудження як українців, так і етнічних груп, рух за суверенізацію та незалежність України. Велику роль відіграли оприлюднені в Москві, Києві, а також за рубежем праці з етнології, народознавства, історії традиційної народної культури [10]. Їхні автори зачепили й деякі теоретичні і практичні проблеми національної політики. Були запропоновані нові підходи до вивчення етнонаціонального розвитку України, повернуто до вжитку термін «національні меншини». Як альтернатива замовчуванню тематики національних меншин актуалізувалися дослідження політики «коренізації» 1920-х рр. Торкаючись сталінських репресій, голодомору 1932-1933 рр., ряд дослідників гостро порушили питання деформацій і спотворень в національній політиці, обмеження прав українців і національних меншин. Вже тоді мали місце спроби окремих із них представити цю політику стосовно нацменшин, зокрема поляків у 1920-х рр. мало не як національно-культурний ренесанс. Насправді, такі оцінки суперечили реальним фактам національної політики більшовиків, оскільки вона супроводжувалася розгортанням репресій, фізичного та духовного терору, войовничого атеїзму, кон'юнктурного, ідеологізованого характеру національного життя. Важливе значення для розуміння долі поляків України у радянську добу мали узагальнюючі праці з історії України [11], [12], [13] та ін., а також тематичні дослідження, присвячені викриттю злочинної суті сталінського режиму, голодомору та масових репресій проти українського народу та інших народів, у тому числі й поляків [14], [15], [16] та ін. У контексті нового бачення політичної й етнічної історії України започатковувалася новітня історіографія польської меншини на українських землях. На якісно новий рівень вона вийшла з початком ХХІ ст., коли більшість українських істориків, насамперед молода генерація, відійшли від ідеологічних стереотипів минулого, твердо стали на шлях наукового осмислення історії українсько-польських взаємин. Першими цеглинами у фундаменті новітньої історіографії польської меншини в УСРР стали праці С.Діброви [17], Т. Зарецької (Т. Єременко) [18], А. Кондрацького [19], М. Панчука, Г. Стронського [20], Б. Чирка [21], [22], Л. Якубової [23], [24] та ін. Г. Стронський у числі перших досить ґрунтовно розглянув ідеологічні мотиви утворення польських адміністративно-територіальних одиниць: сільрад і Мархлевського району, причини розгортання репресій на початку 1930-х рр. Л. Якубова торкнулася польської меншини у контексті політичного, соціально-економічного та культурного життя інших національних груп УСРР в 1920-х – першій половині 1930-х рр. Деякі особливості репресій щодо польської меншини на релігійному ґрунті відзначили Т. Зарецька [25], О. Рубльова [26] та ін. Ці питання викликають дедалі більшу зацікавленість і з боку польських колег.

Огляд захищених упродовж останніх двадцяти п'яти років дисертацій за спеціальностями історія, етнологія та етнополітологія, присвячених етнічним меншинам України, включаючи й поляків, дає підстави для висновку про те, що багато авторів все ще перебувають у полоні старих підходів, не аналізують

диференціацію національних груп у політиці владних структур, не критично ставляться до повідомлень тогочасної преси про участь нацменшин у політичному і культурному житті. Не будемо дорікати тим авторам, які не ставили таке завдання, оскільки предметом їхніх досліджень були здебільшого історико-етнічні та культурні процеси, але й вони мали б враховувати, що оцінки, запропоновані на початку 1990-х років, не знайшли підтримки в подальших дослідженнях. Так, В. Орлянський [27], А. Дизанова [28] дещо глорифікували політику «коренізації», її демократичні тенденції щодо національних меншин. Інші дисертаційні дослідження, особливо О.Калакури [29], І. Балуби [30], О. Жуковського [31], О.Мяркої [32] та ін., містять цікаві фактичні відомості та важливі узагальнення щодо польської меншини в загальноукраїнському та регіональному зрізі на різних етапах міжвоєнного періоду. В новітніх дисертаційних дослідженнях і відповідних публікаціях помітно більше місця відводиться критичному аналізу наслідків комунізації суспільно-політичного, економічного та культурного життя української колонії.

Разом з тим кидається у вічі, що в останнє десятиріччя переосмислення етнонаціональних процесів 20-30-х рр. ХХ ст. дещо втратило свою інтенсивність. Праці В. Ганзуленко [33], Е. Гриневич [34], О.Третьякової [35], О.Сушко [36] та ін. засвідчили можливості розширення тематики, опрацювання архівних джерел та введення у науковий обіг раніше невідомих фактів. На нашу думку продовження вивчення трагедії Голодомору, жертвами якого стали й етнічні поляки [37], інших суспільних експериментів тоталітарного режиму може стати об'єднаним напрямом досліджень як українських, так і польських науковців.

Таким чином, життєдіяльність української колонії, процес її комунізації у 1920–1930-х рр. частково вже висвітлені в історичній та етнологічній науці, визначилися деякі етнополітологічні підходи щодо цієї проблеми, нагромаджено великий фактичний матеріал. Однак на маргінесі залишається багато питань лише поставлених або й зовсім не досліджених, зокрема, з'ясування загальних тенденцій та регіональних особливостей політики радянського тоталітарного режиму і місцевих владних структур щодо поляків України, катастрофічних наслідків політичних репресій, депортацій, голодомору, насильницької асиміляції, простеження змін етнополітичного статусу польської групи, відстоювання нею своїх політичних прав і свобод, її впливу на українсько-польські міжетнічні та міждержавні відносини. Дослідження цих проблем покликане істотно впливати й на сучасний українсько-польський діалог. Усе це визначає необхідність продовження підготовки комплексного історико-етнопітологічного дослідження польської меншини в Україні у міжвоєнний період на основі системного та міждисциплінарного вивчення політики владних структур щодо неї, аналізу наслідків цієї політики в демографічному, соціальному, економічному, культурному, духовному, політичному, ментальному розвитку польської

людності, її участі в усіх сферах життя українського суспільства на цьому історичному етапі.

Список використаних джерел:

1. Рафальський О. О. Національні меншини України у ХХ столітті. Історіографічний нарис / Олег Рафальський. – К., 2000.
2. Васильчук Г. М. Історія національних меншин Радянської України 1920-х – 1930-х років: історіографічні нотатки / Г. М. Васильчук // Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 2 – С. 213-223.
3. Калакура О. Я. Новітня історіографія української полонії / Олег Калакура // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Історія. – 2001. – Вип. 54. – С. 48–52.
4. Калакура О. Поляки в етнополітичних процесах на землях України у ХХ ст. / Олег Калакура – К., 2007.
5. Ващенко І. М. Історіографія історії польської національної меншини УРСР 1920– 1930 років: Автореф. дис. ... канд. істор. наук / І.М.Ващенко. – К., 2006.
6. Ващенко І. М. Репресії щодо польської людності України 1920–1930-х років: новітня вітчизняна історіографія / І.М.Ващенко // Історія України: маловідомі імена, події, факти. – Вип. 28. – К., Хмельницький, Кам'янець-Подільський. – 2004. – С. 381–392.
7. Ващенко І. М. «Радянська Мархлевщина» як історичний феномен: польський національний район УРСР 1925–1935 рр. в історіографії / І.М.Ващенко // Історія України: маловідомі імена, події, факти. – Вип. 30. – К., 2005. – С. 202–215.
8. Якубова Л. Етнічні меншини УРСР у 20-і – перша половина 30-х рр. ХХ ст. Історіографія та джерела дослідження / Л.Якубова. – К., 2006.
9. Національні меншини України у ХХ ст.: політико-правовий аспект. – К., 2000.
10. Культура і побут населення України (Керівн. автор. кол. В. І. Наулко). – К., 1991.
11. Історія України. Нове бачення (Керівн. автор. кол. В. Смолій). У 2-х кн. – К., 1995.
12. Литвин В.М. Тисяча років сусідства і взаємодії / Володимир Литвин. – К., 2002.
13. Шліхта Н. Історія радянського суспільства. Курс лекцій. 2-ге вид., переробл. і доп. / Н.Шліхта. – Х.: Акта, 2015.
14. Даниленко В. М., Касьянов Г. В., Кульчицький С. В. Сталінізм на Україні. 20–30-і роки / В. М. Даниленко, Г. В. Касьянов, С. В. Кульчицький. – К., 1991.
15. Шаповал Ю.І. Україна 20–50-х років. Сторінки ненаписаної історії / Ю.І.Шаповал. – К., 1993.

16. Білас І.Г. Репресивно-каральна система в Україні. 1917–1953. У 2-х кн. / І.Г.Білас. – К., 1994.
17. Діброва С. С., Панчук М. І. Вогонь і попіл / С.С.Діброва, М.І.Панчук // Про минуле – заради майбутнього. – К., 1989.
18. Єременко Т. І. Польське національне питання на Україні в 20-і рр. / Т.І.Єременко // Міжнародні зв'язки України: пошуки та знахідки. – К., 1993. – Вип. 3.
19. Кондрацький А. А. Терор і переслідування щодо поляків на Україні в умовах радянської влади / А.А.Кондрацький // Україна: Короткі нариси з історії. – К., 1992.
20. Кондрацький А. А., Стронський Г. Й. Польський національний район в історії і сучасності / А.А.Кондрацький, Г.Й.Стронський // Україна: Короткі нариси з історії. – К., 1992.
21. Чирко Б. В. Національні меншості на Україні в 20–30-і рр. / Б.В.Чирко // Укр. істор. журн. – 1990. – №1.
22. Чирко Б. В. «Шкідництво різних націй...» (Національні меншини на Україні у 20-30-х рр. за документами ЦДАГО) / Б.В.Чирко // Архіви України. – 1992. – №1.
23. Якубова Л. Соціально-економічне становище етнічних меншин в УРСР (20-і – початок 30-х рр. ХХ ст.) / Л.Якубова. – К., 2004.
24. Якубова Л. Етнічні меншини в суспільно-політичному та культурному житті УРСР. 20-і – перша половина 30-х рр. ХХ ст.) / Л.Якубова. – К., 2006.
25. Єременко Т. І. Польська національна меншина в Україні в 20-30-і рр. ХХ століття / Т.Єременко. – К., 1994.
26. Рубльова Н. Ліквідація в Україні ієрархії Римокатолицької церкви (кінець 1917-1937 рр.) / Н.Рубльова // З архівів ВУЧК-ГПУ-НКВД-КГБ. – 2000. – №2-4.
27. Орлянский В. С. Национальные меньшинства Юга Украины в 20-е годы: социально-политические аспекты проблемы: Автореф. дис.... канд. истор. наук. / В.С. Орлянский. – К., 1992.
28. Дизанова А. В. Развитие национальных культур в Украине в 20-е гг.: Автореф. дис. ... канд. истор. наук / А.В. Дизанова. – Одесса, 1992.
29. Калакура О. Я. Українська полонія в 1917-1939 роках: Дис. ... канд. істор. наук / О.Я. Калакура. – К., 1995.
30. Балуба І. А. Польська національна меншина в Україні в 20-30-ті рр. ХХ ст.: Дис. ... канд. істор. наук / І.А. Балуба. – К., 1997.
31. Жуковський О. І. Національні меншини Правобережної України у 20-ті роки ХХ століття: суспільно-політичний та культурний розвиток: Автореф. дис. ... канд. істор. наук / О.І. Жуковський. – Чернівці, 2006.
32. Мягка О. А. Польська національна меншина Півдня УСРР в 20-30-х рр. ХХ ст.: автореф. дис... канд. іст. наук / О.А. Мягка. – Миколаїв, 2013.

33. Ганзуленко В. Репресивна політика радянської влади щодо римо-католиків Херсонщини в 20–30-х рр. ХХ ст. / В. Ганзуленко // Наукові записки. Серія: Історичне релігієзнавство — Вип. 2. — Острого: Нац. ун-тет «Острозька академія», 2010. — С. 68–74.

34. Гриневич Е. Политические репрессии против польского населения Николаевщины в 20—30-х гг. ХХ ст. / Е. Гриневич // VIII Микол. обл. краєзн. конф. «Історія. Етнографія. Культура. Нові дослідження». — Миколаїв: Можливості Кіммерії, 2010. — С. 160–164.

35. Третьякова О. Національно-культурний розвиток польського населення Південної України в 20-х рр. ХХ ст. / Ольга Третьякова // Геноцид України у ХХ столітті. Україна під окупаційними режимами: історичні реалії та постколоніальний синдром. — Львів: Добрий друк, 2015. — С. 121–129.

36. Сушко О. Польські педагоги Поділля – об'єкт державного терору 1930-х рр. / О.Сушко // Політичні репресії в Українській РСР 1937–1938 рр.: дослідницькі рефлексії та інтерпретації. / Упоряд.: О. Г. Бажан, Р. Ю. Подкур. — К.: Інститут історії України НАН України, 2013. — С. 251–263.

^{37.} Назарова К. В. Національні меншини України в період голодомору 1932-1933 рр.: історіографія проблеми / К. В. Назарова // Сторінки історії : збірник наукових праць. — 2010. — Вип.30 — С.132–144.

*Криськов Андрій Анатолійович, д-р історичних наук, доцент,
завідувач кафедри українознавства та філософії Тернопільського
національного технічного університету імені Івана Пулюя*

**ЕКСПЕРИМЕНТ, ЩО ТРИВАВ СТОЛІТТЯ
(ЄВРЕЙСЬКІ ЗЕМЛЕРОБСЬКІ КОЛОНІЇ
В ГУБЕРНІЯХ ПРАВОБЕРЕЖНОЇ УКРАЇНИ У ХІХ ст.)**

Територія Правобережної України у ХІХ ст. була чи не найбільшим у світі ареалом розселення єврейського етносу. Такий характер розселення був обумовлений політикою уряду Російської імперії стосовно євреїв, а саме формуванням так званої смуги єврейської осілості. Ця політика послідовно здійснювалася протягом всього ХІХ ст. Вперше згадано про смугу осілості в іменному указі від 23 грудня 1791 р. Згідно з Положенням від 30 травня 1835 р. до її складу увійшли Волинська, Подільська, Катеринославська, Київська (крім м. Києва), Херсонська (крім м. Миколаєва), Таврійська (крім м. Севастополя), Полтавська (крім козацьких та державних сіл) та Чернігівська губернії. Майже в незмінному вигляді смуга єврейської осілості зберігалася до 1917 р. За переписом 1897 р. в українських губерніях Російської імперії було зареєстровано 1 млн. 644488 євреїв, переважна більшість яких – 1 млн. 48 тис. осіб - мешкала у Волинській, Київській та Подільській губерніях [1, с.124]. З метою пом'якшення проблеми перенаселеності євреїв у межах осілості, а також

покращення їх зайнятості, уряд зацікавився питанням переведення значної частини підданих єврейського походження у стан землеробів.

В другій третині XIX ст. відбувалася спроба перетворити частину євреїв на землеробів. Законом від 13 квітня 1835 р. було поставлене завданням залучити євреїв до хліборобства [2]. Їм дозволялося оселятися на державних землях колоніями. З них списувалися попередні податкові борги, вони звільнялися від податків та рекрутчини на 25 років [3, с.15]. Зі звіту Подільського губернатора за 1832 р. довідуємося, що євреїв-землеробів у губернії було 2876 ревізьких душ [4, арк. 266 зв.], а І. Рибак зазначає, що спроби організувати колонії здійснювалися ще з 1804 р. [5, с.129]. Переведення євреїв у стан землеробів являло собою перманентний процес. З'явившись, можливо, і раніше 1832 р., бо за положенням 9 грудня 1804 р. [6] євреїв мали виселити з сіл, землеробські колонії євреїв чисельно збільшувалися. Вже до 1810 р. в степах Півдня України переселилося до 600 сімей (3640 осіб) євреїв-колоністів. Згідно звіту губернатора у 1859 р. лише в одній Херсонській губернії було 39396 євреїв-землеробів [7, с.328]. Відомо також, що у 1848 р. на державних землях Подільської губернії було поселено 150 сімей євреїв-землеробів (1009 осіб) [3, с.16].

3 січня 1839 р. з'явився указ, який кваліфікував «міцно оселеними» лише тих євреїв-колоністів, які мали не менше 5 дес. на кожну чоловічу душу. Цей указ доповнювався новим (25 жовтня 1839 р.), за яким євреї-колоністи повинні були переселятися цілими сім'ями. Їх звільняли від рекрутчини на той термін, на який вони укладали з поміщиками контракти щодо оренди землі [8]. У січні 1841 р. для розробки Положення про єврейські землеробські колонії було створено «Комітет для вироблення заходів щодо переселення євреїв» на чолі з графом П. Кісельовим. 26 грудня 1844 р. світ побачило нове положення стосовно євреїв-землеробів. Воно докорінно змінило ситуацію щодо утворення єврейських землеробських колоній у Правобережній Україні. Новації, порівняно з попередніми законами, полягали в наступному: 1) в призначених для них місцях євреї мали право селитися однією сім'єю; 2) їм дозволялося купувати землю як в особисту власність, так і у власність громади; 3) їм заборонялося продавати, віддавати в заставу чи оренду виділені для поселення казенні землі; 4) надавалася грошова допомога (175 руб. на сім'ю) для облаштування в колоніях, але не кожному, а всій громаді в особі вповноваженої особи; 5) перших три роки життя в колоніях євреям дозволялося наймати християн для виконання сільськогосподарських робіт; 6) кожний рік, з дозволу міністерства держмайна, на прохання єврейської громади, виділялися землі для поселення з урахуванням, що на кожну чоловічу особу виділялося від 5 до 8 дес. угідь; 7) встановлювалася чітка система контролю за поселенням єврейських громад і наглядом та управлінням діяльністю колоній на казенних землях; 8) колоністи на 10 років звільнялися від всіх податків, на 25 років від рекрутчини та податкових боргів; 9) на облаштування колоній дозволялося використовувати коробковий збір; 10) їм не заборонялося займатися різними

промислами та торгівлею продуктами землеробства; 11) вийти зі складу колоністів можна було лише через 25 років, але були і виключення; 12) контракти з поміщиками щодо поселення, з дозволу губернських правлінь, укладалися не менш, ніж на 25-річний термін і грошова допомога від держави складала 85 руб. [9].

Положенням від 22 вересня 1849 р. із землеробів-колоністів скасовувалися недоїмки, якщо вони мешкали на поміщицьких землях і переходили в християнство [10, арк.72]. Указом від 4 червня 1853 р. євреям дозволялося купувати землі за межами міст та містечок, але в разі переходу їх в землеробський стан, а також купцям для поселення одновірців, заведення господарства, промислових виробництв та скотарства. Для поселення одновірців купці могли придбати землю з розрахунку не менше 12 дес. на сім'ю [11]. Станом на 1859 р. в губерніях Правобережної України статусом землероба-колоніста користувалося 23903 особи, в користуванні яких було 39803,5 дес. сільськогосподарських угідь [12, с.224-231].

З 1850-х рр. розпочалися перевірки господарської діяльності колоністів. Результати для влади виявилися невтішними. Так, у 1852 р. при інспектуванні єврейських колоній у Черкаському і Чигиринському повітах було встановлено, що землі колоністів оброблялися місцевими селянами, а 80 дес. перебувало в оренді у херсонських поміщиків, які платили орендної плати по 1,35 руб. за десятину [12, с.239]. Подібний стан речей було зафіксовано і у Подільській губернії. За колоністами в одному лише Балтському повіті рахувалося 11348 дес. різних земельних угідь за оброчну плату в рік 6059,49 руб. тобто менше 54 коп. з десятини. Колоністи ж ці землі здавали селянам в оренду під обробіток від 2 до 3 руб. за десятину. Подільський губернатор зазначав, що «з 10 єврейських колоній Балтського повіту можна нарахувати лише 5 господарів-колоністів, які займаються землеробством, але й вони швидше підприємці, а не землероби, бо користуються землями інших колоністів, але обробляють їх за допомогою наймитів-християн» [13, арк. 21-21зв].

Після скасування кріпосного права постало питання і щодо подальшої долі єврейських землеробських колоній, які урядовими зусиллями створювалися на державних землях Правобережної України впродовж всієї першої половини ХІХ ст. Станом на 1858 р. їх було 22 у Волинській губернії, 14 – у Київській і 15 – в Подільській [14, с. 92]. Вже 30 травня 1866 р. з'явився закон, який скасовував всі попередні законодавчі акти стосовно цих колоній. При міністерстві держмайна було створено комісію для підготовки нового положення. Планувалося зрівняння у правах та помешканні євреїв-хліборобів з загальним селянським станом [15, с. 296]. Проте положення так і не з'явилося, хоча у 1872 і 1874 рр. запасні та вільні землі при колоніях були відібрані [3, с.16].

У 1870-х рр. у трьох губерніях Правобережної України налічувалося 56 єврейських землеробських колоній, в яких мешкало 14 тис. осіб [16, с. 67]. Ці колоністи поселилися у 1850-1852 рр. і скористалися пільгами: їх було

звільнено на 10 років від сплати подушного податку, від сплати оброку за землю і від відбування натуральних повинностей, при поселенні вони отримали по 100 крб. на облаштування, а з громад, до яких вони належали, були списані їхні недоїмки. Також їх звільнили на 25 років від рекрутської повинності [13, арк. 21]. Однак, як видно із звіту Подільського губернатора за 1870 р., вони, користуючись пільгами, наданими їм власне для заохочення їх до землеробства, продовжували займатися тими ж промислами, що й до поселення в колонії; польові ж угіддя, які за ними були закріплені, здавалися ними в оренду селянам сусідніх сіл за частину урожаю, а в більшості випадків – за гроші. Більше половини євреїв навіть не проживали у місцях обраного ними поселення в колоніях. Місцевий губернатор дійшов висновку, що «у цьому випадку мета уряду розвинути землеробство між євреями не здійснилася, а вони, скориставшись пільгами, завдали державі збитків» [13, арк.21-21зв.]. Висновки губернатора підтвердила інспекція колоній 1872 р. Під час її проведення виявилось, що євреї землеробством не займаються, власного сільськогосподарського реманенту не мають, а землі здають в оренду. Тому надільна земля у євреїв була відібрана і продана селянам, залишили лише громадські вигони [3, с. 16]. Спосіб перевірки даних був простим і для євреїв заздалегідь програваним: питання, чи займаються євреї землеробством, вирішували сільські сходи. Варто було комусь із селян заявити про факт орендування земельних угідь у євреїв-колоністів, як це ставало підставою для вилучення в них землі [17, с.101]. У єврейських колоній Правобережної України люстраційними комісіями було вилучено 26958 дес. [17, с. 114]. Таким чином, уряду не вдалося змусити євреїв зайнятися сільським господарством на рівні безпосереднього виробництва.

Після погромів навесні 1882 р. єврейських колоній уряд втратив інтерес щодо їхнього поширення та підтримки [5, с. 130; 19, с. 217]. Вже у 1890-х рр. міністерство фінансів планувало адміністративним шляхом скасувати викупні платежі євреїв-землеробів, але рішенням Державної Ради від 6 червня 1894 р. плани міністерства були ветовані і питання про завершення землевлаштування єврейських колоній в черговий раз залишилося відкритим [18, с. 391]. Отже, після скасування викупних платежів для всіх розрядів сільського населення, які отримали повні права селян-власників, євреї-колоністи залишилися однією з нечисленних груп землеробського населення, які були не власниками, а лише наймачами державних земель. За даними 1899 р. у Волинській губернії залишилося 14 колоній (4030 осіб), у Київській – 12 (1161 особа) і у Подільській – 10 (2584 особи) [17, с.105]. Колонії проіснували до 1917 р.

Список використаних джерел

1. Погребінська І.М. Правове та економічне становище євреїв в Україні (кінець XIX – початок XX ст.) // Укр. істор. журнал. – 1996. - №4. - С.124-132.
2. Повне зібрання законів Російської імперії. Зібрання друге (далі ПЗЗ-ІІ). – Т.10, відд. I. – СПб., 1836. - №8054.

3. Прусевич А. Евреи земледельцы-кустари Подольской губернии // Экономическая жизнь Подолии. – 1913. - №7. - С.15-20.
4. Центральний державний історичний архів України у м. Києві (далі - ЦДАУК), ф.442, оп.1, спр.1195.
5. Рибак І.В. До питання про проекти єврейської землеробської колонізації на Поділлі та Волині в першій половині ХІХ ст. // Поділля і Волинь в контексті історії українського національного відродження: Зб. наук. праць. – Хмельницький, 1995. – С.129-130.
6. Повне зібрання законів Російської імперії. Зібрання перше. – Т.28. – СПб., 1830. - №21547.
7. Гуржій І.О. Розклад феодально-кріпосницької системи в сільському господарстві України в першій половині ХІХ ст. – К.: Держполітвидав УРСР, 1954. – 450 с.
8. ПЗЗ-П. – Т.14, відд.І. – СПб., 1840. - №№ 11913, 12810.
9. ПЗЗ-П. – Т.19, відд.І. – СПб., 1845. - №18562.
10. Держархів Хмельницької області, ф.226, оп.80, спр.236.
11. ПЗЗ-П. – Т.28, відд.І. – СПб., 1854. - №27322.
12. Рибинський В.П. Єврейські хліборобські колонії на Київщині, Волині і Поділлі в половині ХІХ ст. // Зб. праць єврейської історично-археографічної комісії. - Т.2. – К.: ВУАН, 1929. - С.199-246.
13. ЦДАУК, ф.442, оп.50, спр.369.
14. Статистические таблицы Российской империи, издаваемые по распоряжению министра внутренних дел Центральным статистическим комитетом. – Вып. второй. – СПб., 1863. – 332 с.
15. Борисевич С.О. До питання вивчення законодавчого регулювання поземельних стосунків євреїв Правобережної України в ХІХ ст. // Наукові праці Кам'янець-Подільського державного педагогічного університету: історичні науки. – Т.7. – Кам'янець-Подільський: Оіюм, 2001. – С.294-297.
16. Хонігсман Я.С. Колективізація, голодомор і занепад єврейського землеробства в Україні // Укр. істор. журнал. – 1994. - №2-3. - С.66-75.
17. Сборник материалов об экономическом положении евреев в России: в 2 т. - Т.1. – СПб.: «Север», 1904. – 410 с.
18. Лященко П.И. Очерки аграрной эволюции России. Крестьянское дело и пореформенная землеустроительная политика. – Ч.1. – СПб.,1913. – 721 с.
19. Натанс Б. За чертой: евреи встречаются с позднеимперской Россией. – М.: РОССПЭН, 2007. – 436 с.

*Коч Светлана Вадимовна, кандидат политических наук, доцент,
доцент кафедры истории и мировой политики Института социальных наук
Одесского национального университета имени И. И. Мечникова*

СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНАЯ ПРЕЗЕНТАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭТНОКУЛЬТУРНЫХ ГРУПП КАК МЕХАНИЗМ ЛОББИРОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ (на примере Одессы)

На протяжении двух столетий город Одесса формировалась как сложное переплетение этнических культур, национальных стратегий, политических проектов. Социальная структура города, как и многих регионов Причерноморья сложилась, в основном, благодаря притоку иностранцев, которые в силу различных причин оказались соучастниками одесского проекта.

Самой распространенной моделью адаптации в городе остается модель создания диаспор, которая предполагает сочетание самопрезентации и добровольной сегрегации. Это обеспечивает возможность группам сохраняя этнические границы, обеспечивать свое присутствие в органах публичной власти и благодаря двойной лояльности выступать посредником в отношениях станы пребывания и станы исхода.

Предметом анализа в данной работе являются формы социально-культурной презентации этнокультурных групп в Одессе.

Подданные приграничных государств, утратившие права на землях своих предков греки, армяне, евреи, болгары, албанцы, немцы, французы, итальянцы и многие другие, попадая в условия строящегося города, видели здесь возможность для выживания, политической, военной, административной и творческой карьеры.

В условиях строящегося города, новые жители степи выступали в качестве «первопоселенцев», ощущали себя «коренным» населением. Исторические и геополитические особенности региона, обеспечили возможность поддержания толерантной мультиэтнической среды (*вплоть до 30-х годов XX в. обучение в Одессе велось на 18 языках*). Уникальность развития города в том, что на протяжении 223 лет сложилась практика презентации этнической культуры, как способа адаптации в регионе.

Формирование групп интересов в Одессе происходило естественным образом в процессе формирования этнической и социальной структуры населения. В начале XX века в Одессе и области сформировались самая многочисленная немецкая община, одна из самых больших в мире еврейская и греческая диаспоры, которые играли ведущую роль в международной торговле. Капитал и международные связи позволяли этим группам занимать значимое место в управлении и политике. Они сформировали культурный слой из зажиточных горожан, которые «голосовали деньгами» за сохранение своих культур и бизнес интересов. И если греки, евреи, немцы стояли во главе многих общегосударственных и городских благотворительных организаций, то, например, болгарская группа компенсировала свое неучастие во власти

созданием большого количества этнических и благотворительных организаций, которые помогали в реализации социальных и политических проектов.

Создание действующих социальных структур внутри групп, е активнопредставительство в городском управления и государственной власти позволяет характеризовать этнокультурные группы Одессы XIX в. как патронажно-клиентские. Это обеспечивало стабильность и управляемость поликультурного города. Персональные контакты с представителями власти; участие в работе органов местного управления; участие в подготовке проектов документов правительства; создание попечительных организаций – все это можно характеризовать как развитие механизмов «цивилизованного лоббизма» посредством которого этнокультурные группы не только адаптировались, но и выступали в роли медиаторов между политическими центрами (Россией, Австрией, Францией, Германией и др.) *Например, в первое столетие жизни города греки 6 раз (33 года) становились во главе Одессы; еврейская община Одессы уже в 70–е годы XIX ст. становится самой развитой и влиятельной в империи (они контролируют банковское дело, промышленность, экспортную торговлю и др.).*

Сложившаяся в Одессе региональная модель адаптации предполагает: сознательную демонстрацию причастности к этнокультурным или конфессиональным сообществам; трансформацию «культурного капитала» в «социальный ресурс», который обеспечивает успешную конкуренцию в городе. Этнические группы оказались включены в процессы выработки и принятия решений, что привело к формированию административной системы с высокой разрешающей способностью. Постепенно сложились социально-культурные технологии, которые позволяли преобразовывать «данное» в «необходимое». Стремление к формированию стабильной социальной среды предопределило создание «неформальной» социальной инфраструктуры силами меценатов из состава самих групп. Такая инфраструктура позволяет сохранять актуальную групповую идентичность, поддерживает способность группы к быстрой мобилизации и позволяет противостоять ассимиляционным процессам. Такая модель адаптации сохранила актуальность и для новых волн мигрантов в XXI в.

Основой инфраструктурой системы стала секторальная застройка города. Что привело к появлению этнических кварталов вокруг сакральных объектов и рынков. Греческий форштадт, немецкая слобода, арнаутская, польская, итальянская и другие улицы закреплены в топонимике города. Это позволяло сохранять языковую среду, открывать школы, библиотеки, мемориальные и топонимические объекты за счет средств частного капитала, меценатов из числа представителей «своих» группы. На основе таких групп сформировались и действуют предпринимательское лобби. Например, *«Немецко-украинская промышленно-торговая палата», «Ассоциации греческих предприятий и предпринимателей в Украине».*

Аналогичные модели «присутствия» реализуют региональные группы, которые до недавнего времени были представлены в основном в аграрном

секторе (болгары, гагаузы, молдаване). Они воссоздают действующие социальные структуры в пространстве города в виде землячеств и других форм «родственной солидарности».

Для конструирования открытой социальной системы с положительной идентичностью эти группы обладают значительными историко-культурным ресурсом в регионе - они являются носителями региональной идентичности, имеют значительный социальный и демографический ресурс. Это позволяет им активно конкурировать с традиционными «городскими» группами, создавать дееспособные социально-политические структуры, претендовать на роль *медиаторов* в диалоге между государством в котором проживают и страной которую считают этнической родиной [1]. Кроме того, структурированность таких групп превращает их в удобный объект электорального воздействия и политических манипуляций, дает возможность от имени групп претендовать на использование механизмов группового действия (групповые протесты, коллективные обращения и др.) [2].

Традиционные для города группы хорошо представлены в органах государственной власти и местного самоуправления. Наиболее заметной формой представительства для греческой, болгарской, армянской, еврейской и др. является участие в избирательных компаниях деятелей этнических общины и глав культурных сообществ. Политическая карьера таких лидеров строится на активном лоббировании интересов территориальной этнокультурной общины или региона компактного расселения. Важно, что этническая идентичность политических лидеров часто является условием и основанием для получения доверия со стороны группы, которая «делегирует» политика во власть.

Для таких групп «двойная лояльность» выступает как приобретенный, а не безусловный фактор развития и является основанием для включения в сетевые этно-социальные структуры транснационального характера. В этом случае лоббирование интересов группы происходит при участии структур государства метрополии и с учетом его интересов [3].

Другую природу имеют иммигрантские «новые диаспоры» в Одессе. «Новыми» принято считать группы, которые обосновались в городе в последние два десятилетия и их иммиграция носила групповой, вынужденный характер. Часто иммиграция мотивирована наличием в городе «соотечественников», которые оставались с времен получения образования.

Не обладая в городе изначальным социальным и экономическим ресурсом, такие группы выступают частью действующих «сетевых диаспор», сохраняя систематические экономические связи с родственными группами в других странах. Отсутствие местной региональной идентичности, недостаток исторических корней компенсируется вливанием «этнического капитала» в региональные бизнес структуры. Социальный капитал таких групп носит по большей мере транснациональный характер.

Наиболее крупным сегментом «новых» горожан стали разрастающиеся группы мусульман из Турции, Ирака, Сирии, Ирана, Ливии, Афганистана и

Пакистана [4]. Основу таких групп составили студенты, получавшие в Одессе образование, а современная «волна» - это беженцы из зоны военных действий и воссоединенные семьи. Цель этих групп – экономическая миграция и/или поиск убежища. Они не стремятся к интеграции и используют все допустимые механизмы для поддержания дееспособности транснациональных культурных и экономических систем своих диаспор. Созданные в начале 90-х годов при поддержке местного бизнеса, исламские организации сохраняют этнические границы. Так, в городе действуют три мечети: «Ар-Рахма» объединяет азербайджанцев, узбеков, татар, чеченцев, таджиков; арабская община открыла мечеть «Аль-Масар», а мечеть «Ас-Салям» посещают мусульмане Ближнего востока и Африки.

К «новым диаспорам» принято относить группы вьетнамцев, китайцев и корейцев, хотя их история в городе начинается во второй половине XX в. и ко второму десятилетию XXI в. 3-е поколение в этих группах получили гражданство Украины [5].

Молодые землячества узбеков, казахов, башкир, таджиков, лезгин, сформировалось «Африканское сообщество», которое состоит из «Нигерийской общины», «Либерийского союза», «Союза конголезцев», диаспор Бенина и Мали. Это немногочисленные группы, которые предпочитают примыкать к близкородственным институционализированным группам.

Большинство «новых групп» в сфере обслуживания выбирают форму этнического маркетинга, предлагая товары (*в основном гастрономические*) с этническим колоритом своих культур. Заметная роль этномаркетинга проявляется в увеличении предприятий специализирующихся на знании характерных черт этнических ниш и создании производств и услуг, которые их заполняют. Но в большей степени замкнутость экономических ниш среди этнических общин обусловлена возможностью трудоустройства (нелегального/легального) через каналы «родственной солидарности».

Формирование групп по принципу земляческих связей и общей культурной идентичности; строгая внутренняя иерархия и самоуправление внутри диаспор; обособление от принимающего общества, коммерческие отношения лидеров групп с влиятельными фигурами в принимающем обществе объясняют нередкие ситуации сращивания с криминальным миром [6].

В целом, большинство из восточных групп имеют многовековой опыт освоения новых территорий. Они компактно расселяются, слабо интегрируются в социальную среду нового ареала и не ассимилируются [7]. На 1.08.2016 количество национально-культурных обществ в Одессе составляло 171 организации, из них к числу объединений и организаций, созданных «новыми диаспорами» следует отнести - 14 [8].

Таким образом, модель поведения, реализуемая социально активными меньшинствами города, ориентируют их деятельность на создание условий для дальнейшего развития и трансляции культуры, на организацию жизненного пространства для членов групп. Ограничения, которые обусловлены процессом

миграции компенсируются за счет формирования активной социальной среды, на закрепление механизмов позитивной дискриминации. «Само-презентация» позволяет гарантировать «признание» со стороны культурного сообщества города, делает группу «узнаваемой», «знакомой»; предполагает создание особых инфраструктурных объектов, необходимых для поддержания культурной специфики; дает возможность использовать этнический колорит в качестве экзотического товара. «Сегрегация» позволяет сохранить этнические границы группы; воссоздать «ритуализм» даже на бытовом уровне; сохранить актуальность демонстрации потребности в «позитивной дискриминации»; обеспечивает возможность для функционирования «этнических экономик»; сохраняет сферы этнического потребления. Важно, что пределы «этнического бизнеса» очерчены не только этническим маркетингом но и сферой вложения капитала членов группы.

Список использованных источников

1. Пантелеймон Бумбурас – грек, поддерживающий связи между Грецией и Украиной - [Электронный ресурс] // Pontosnews - Режим доступа: <http://www.pontos-news.gr/ru/article/159222/panteleymon-bumburas-grek-podderzhivayushchiy-svyazi-mezhdu-greciey-i-ukrainoy>

2. Коч С.В. Болгарська етнокультурна група Одеси: досвід соціокультурної адаптації. Дриновський збірник. – Том 9.– Софія – Харків – 2016 – С. 128 -135

3. Коч С.В. Социально-экономические модели адаптации этнических групп (на примере «старых» и «новых» диаспор юго-западного региона Украины) // Предупреждение насильственных конфликтов в мультикультурных сообществах и формирование культуры мира: Сб.научн.трудов / ред. М.Араджиони / Крымское отделение Института востоковедения имени А.Крымского НАНУ. – К.:ЧП «Золоті Ворота», 2011. – С. 61 – 71.

4. Коч С.В. Узун Ю.В. Адаптация этнокультурных групп в Одессе: социальные практики «новых диаспор» // Человек в истории и культуре. Мемориальный сборник научных работ в память лауреата Гос.премии Украины, академика РАЕН, профессора, доктора исторических наук В.Н.Станко / отв ред.. А.А.Пригарин. – Одесса: Ирбис, 2017. С. 634 – 646

5. Созвездие дружбы (Интервью с Э. Кимом. Рассказ о корейской общине Одессы) - [Электронный ресурс] // Одесские известия – Режим доступа: <http://izvestiya.odessa.ua/ru/2011/01/29/sozvezdie-druzhby>

6. Одесса криминальная: кто в действительности управляет городом - [Электронный ресурс] // Закон времени – Режим доступа: <http://lawoftime.net/novosti/prestupnyye-grupirovki/odesa-kriminalnaja-kto-v-deistvitelности-upravljajal-gorodom.html>

7. Дымовским Д. В Одессе создаются этнические кварталы - [Электронный ресурс] День 6.11. 2009 // – Режим доступа: <http://day.kyiv.ua/ru/article/obshchestvo/v-odesse-sozdayutsya-etnicheskie-kvartaly>

8. Національно-культурні товариства Одеської області - [Електронний ресурс] // Управління культури і туризму, національностей і релігій Одеської ОДА – Режим доступу: <http://culture.odessa.gov.ua/naconalno-kulturn-tovaristva-odesko-oblast/>.

*Ярошук Інна Володимирівна, кандидат історичних наук, доцент,
Київський національний університет будівництва і архітектури*

АНТИСЕМІТИЗМ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ ТА РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕТНІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ В 17 – НА ПОЧ. 20 СТОЛІТЬ

Українська історична наука, досліджуючи поліетнічність соціуму України, сприяє відродженню та розвитку культур етнічних спільнот, що населяють українські терени.

Як зазначає український дослідник А. Подольський, історичні долі українців та євреїв склалися так, що ці два народи жили, протягом щонайменше тисячі років, поряд на одній землі. Внаслідок цього історія та культура українського єврейства стала інтегральною частиною історії та культури України. Єврейський чинник завжди був присутнім в українському суспільстві і мав вплив на соціально-політичне життя України.

Масова поява євреїв в Україні відбулася після приєднання українських етнічних земель Річчю Посполитою і була юридично закріплена Люблінською Унією 1569 року. Полонізовані українські та польські магнати активно сприяли переселенню єврейських громад на території своїх маєтків, особливо на Правобережну Україну з метою розвитку фільваркового господарства орієнтованого на внутрішній та зовнішній ринок. Це призвело до розорення місцевих підприємців, у тому числі з селянського середовища, які займалися кустарними промислами, одночасно зростала і ненависть закріпачуваного українського селянства до панів та їхніх гнобителів євреїв-орендарів, що згодом вилилась у єврейські погроми [8]. Влада спостерігала за даними процесами, а на місцях часто провокувала та поглиблювала їх.

Після трагічних подій Руїни, з метою відродження господарства краю, на неодноразові прохання українських гетьманів російський уряд у 1804 році скасував закон 1778 року, який забороняв євреям займатися торгівлею та ремісництвом. Відтоді євреї були зараховані до стану купців, міщан, землевласників. Наслідком такого законодавства стало утворення землеробських колоній, які будувалися на основі традиційної громади – кигили та усталених принципів громадського самоуправління.

Згодом Катерина II обмежила право проживання євреїв в імперії певними територіальними рамками, так званою межею осілості. Одночасно запроваджувалися обмеження на навчання євреїв в учбових закладах, які давали повну середню або вищу освіту, діяла відсоткова норма. Але, за умови, якщо євреї відмовлялися від іудаїзму та переходили у православ'я, обмеження скасовувалися. Це був один з засобів тиску та асиміляції на національну єврейську культуру.

За часів правління Олександра II, у 1850-60х рр., видається низка законів, котрі тимчасово поліпшували становище євреїв. Обмежувалася рекрутська повинність, дозволялася державна служба, проживання поза смугою осілості для певних категорій єврейського населення, єврейські діти отримували вільний доступ до світської освіти.

Але вже з 1881 року і до падіння царату урядовий курс був спрямований на утвердження політики державного антисемітизму. Євреям було заборонено мати певні професії, жити в селах, вводилася відсоткова норма у навчальних закладах, обмежувалися права у торгівлі, промислах, оренді, скасовувалися або обмежувалися виборчі права. За імператорським наказом 1843 року для поліцейського нагляду за євреями, які приїздили до міста, засновувалися заїжджі двори. Так в містах за Миколи I з'явилися міські квартали - гетто, в яких селилися лише євреї. Після чергового «Положення про євреїв» від 1835 року «смуга осілості» набула остаточного вигляду і охоплювала майже всю територію України.

Одним із засобів зміни віросповідання царат вважав запровадження рекрутської повинності для євреїв, на що був спрямований Указ Миколи I від 26 серпня 1827 року. Влада сподівалася на те, що єврейський солдат у казармі, відірваний від рідного середовища та під контролем командирів, змушений буде відмовитися від єврейських традицій. За Указом встановлювалася підвищена норма призову для євреїв, відкидалися будь-які причини неможливості служби, набір починався з 12 років, що в сумі становило 31 рік рекрутської служби. Відповідальність за набір потрібної кількості рекрутів несли єврейські общини - кагали. Якщо кагал не міг сплатити податки - общину карали набором додаткових рекрутів. У разі невиконання рекрутського набору за кожного «недопоставленого» солдата від кагалу додатково брали трьох юнаків понад нормою [3,с.72].

Не менш принизливим явищем були чергові єврейські погроми, які на поч.90 років 19 століття охопили 150 населених пунктів шести губерній. Так єврейський погром 1881 року у Києві проходив за мовчазною згодою генерал-губернатора, військам був даний наказ не втручатися у насилля і беззаконня бандитських угруповань. Згодом, Державна комісія яка була створена для розслідування єврейських погромів визнала винними у погромах самих же євреїв.

Політика царату мала за мету або асимілювати євреїв, або примусити їх до еміграції. У відповідь розвинувся сіоністський рух. Єврейська молодь

поповнювала собою найрадикальніші політичні партії - як загально російські (есери, соціал-демократи), так і єврейські (Бунд, Сіоністська соціалістична робітничка партія та ін.) які ініціювали активні дії проти антисемітської політики як царату так і на місцях.

Не виключенням у політиці щодо єврейства став період Першої світової війни. Діяльність російської окупаційної влади в Східній Галичині в 1914 – 1917 роках мала яскраво виражений антисемітський характер. Російська адміністрація звинувачувала єврейство в прагненні дестабілізувати військово-політичну й соціально-економічну ситуацію в регіоні, та через репресії й привласнення майна євреїв покращити становище прифронтових військових частин, привернути на свій бік симпатії місцевого населення. Дискримінація євреїв Східної Галичини російською окупаційною владою стала продовженням традиційної антисемітської політики Російської імперії [12,с.163].

Володимир Сергійчук у збірнику архівних документів «Погроми в Україні: 1914-1920». представив масив документів які свідчать, що зовнішні сили з 1914 року нав'язували українцям антисемітизм. Царські жандармські управління вважали, що «євреї чекають найбільш вдалого моменту для внутрішньої смуті, під час якої вони впевнені, що здобудуть рівноправ'я, а тоді в їх руках опиниться вся внутрішня адміністративна влада»[14,с. 106]. В. Антисемітські настрої через посередництво російських військових поширювалися і серед місцевого населення. Так, згідно з інформацією поліції від 22 листопада 1916 року в місті Станіславові були поширені відозви з закликом до розправи над євреями. У відозві, зокрема, залякувалося євреїв, що «прийшли для вас критичні хвилини і з 1 листопада вам почнеться повний розгром, і без пощади всі, хто живе в місті Станіславові чи з міста втікайте або живцем в могилу заривайтеся. Смерть вам неминуча. Ми вам покажемо, як дорого товар продавати»[9].

Ситуація набрала змін з революцією 1917 року, та приходом до влади Тимчасового Уряду який проголосив євреїв рівними з усіма громадянами, однак їм не було надано статусу національної меншини або автономію. Влада використовувала популістські лозунги та обіцянки.

Сподіваючись на кардинальні зміни велика кількість євреїв активно брала участь у революційній діяльності і з приходом до влади більшовиків, отримала керівні посади в новому більшовицькому уряді. Політика більшовиків щодо євреїв була суперечлива. З одного боку, у більшовицькій пропаганді антисемітизм ототожнювався з контрреволюцією. Ленін, лідер більшовицької партії записав свій виступ проти антисемітизму на грамофонну платівку, яка поширювалася по всій країні. Декрет зобов'язав "Усі Ради робітничих, селянських і солдатських депутатів уживати таких заходів, що дієво викоренили б антисемітський рух".

У перші роки радянської влади в Україні діяли сотні єврейських шкіл, ремісничі училища, єврейські інститути, кабінети єврейської культури, синагоги, видавалися єврейські газети, книги, журнали.

Прагнучи поглибити даний процес М. Зільберфарб восени 1917 року у зверненні до єврейського народу виклав програму дій наголошуючи на необхідності розбудови місцевих общин, як основи майбутнього місцевого самоврядування, з'ясування її світських і релігійних функцій, створення мережі освітніх установ, культурних закладів, надання єврейській мові рівних прав з іншими в роботі державних установ, що повинно сприяти національному відродженню єврейської спільноти в Україні [2, с.38]. Але сподівання були марні.

Так, антисемітизм, що «був узаконений» в Червоній армії, знайшов вихід в найтрагічніших формах насильства в період Громадянської війни – черговій хвилі єврейських погромах. Вперше в Україні такого роду масштабні акції з боку діючої армії були здійснені саме бійцями РККА на початку 1918 року в містах Чернігівської губернії, Глухові, Новгород-Сіверському та ін. містах [10, с.169]. Радянські джерела за час з 1917 по 1921 рр., наводять дані про 1520 погромів, що мали місце в 911 населених пунктах України.. Погроми коштували євреям 200 тис. вбитих і близько 700 тис. поранених, залишивши сиротами і інвалідами 300 тис. дітей. На думку історика С. М. Дубнова, в Україні в той період було вчинено 887 великих і 349 менших за розмірами погромів [11, с.50].

На відміну від більшовиків, Центральна Рада 9 січня 1918 р прийняла Закон УНР «Про персонально-національну автономію», який оголошував невід'ємним правом кожної нації, яка населяє територію Української Народної Республіки, «самостійно влаштовувати своє національне життя». Згідно з ним передбачалося утворення Національних союзів, а також скликання Національних Установчих зборів на основі «загального, без різниці статі і віри, рівного виборчого права і таємного голосування». «Це є невід'ємне право націй, – зазначалося в документі, – і ні одна з них не може бути позбавлена цього права або обмежена в ньому». Обрані представниками національних меншин адміністративні органи як у центрі, так і на місцях, відповідно до Закону, мали бути наділені законодавчими і виконавчими повноваженнями, користуватися матеріальною і фінансовою підтримкою з боку держави. Однак громадянська війна та більшовицька агресія завадили реалізації даних законів[5,с.367].

Більшовицька влада не виявляла прихильності до принципу національно-культурної автономії і не була налаштована на створення специфічних національних структур у складі радянського уряду. «Комісаріат із національних справ – шкідлива для соціалістичного будівництва установа», – він культивує національне відокремлення, національні особливості в соціалістичній національній державі зі своїми національними установами, які проводять розподіл громадян соціалістичної держави не за класовою ознакою, а за національною» [4]

Сталін Й. В. широко використовував, з одного боку, окремих євреїв, які підтримували більшовиків, а з іншого антисемітизм у боротьбі за владу. В

органах державної безпеки, які становили для нього важливий інструмент контролю за суспільством, не випадково було непропорційно багато євреїв. Чекістів єврейського походження легше було підпорядкувати владі через їхню відірваність від власного національного середовища і від суспільства загалом. Лідери більшовицької партії заперечували політичний плюралізм. З єврейством вони боролися передусім руками самих євреїв. Створені в складі комітетів РКП(б) всіх рівнів єврейські секції зайнялися ліквідацією сіоністських і бундівських організацій, інших єврейських партій, релігійних громад. Окрім заходів проти діячів сіоністських партій та об'єднань влада разом із єврейськими секціями застосовує низку заходів проти релігійних діячів. Відповідно до спеціальних постанов діяльність релігійних громад України обмежувалася питаннями релігійного життя і соціальної допомоги. Так доповідної записці одного з окружних ДПУ у окрпартком у вересні 1928 р. зазначалося: «Єврейське духівництво здебільшого користується таким впливом і правами, що мали їх до Жовтневої революції і дивиться на єврейську релігійну общину так, начебто вона повинна керувати усім життям єврейського населення і не обмежуються рамками задоволення релігійних потреб» В цьому ж документі йшлося про провокації, що повинна проводити влада з ціллю загострювання розбіжностей між такими течами в іудаїзмі, як хасидизм і міснагдизм та про виділення на ці цілі коштів з державного бюджету. «Прохаємо бюро окружного парткомітету, - зазначалося в записці, - почати відповідні міри для внесення до бюджету окружної інспектури наросвіти на вищевказану роботу 3000 карбованців»[7].

У другій половині 1920-х років радянською владою перед керівниками єврейських організацій було поставлено завдання всебічного реформування структури єврейського міста та поступової перебудови його у сільське колективне господарство. Перетворення були заплановані та почалися здійснюватися з метою підвищення якості землеробства, ефективності сільськогосподарського виробництва. В цілому ж ця політика призвела до практично суцільного знищення структури єврейських поселень та досить негативних соціальних процесів, які сприяли пролетаризації населення. В рамках проекту створення автономного територіального формування проводилася велика робота про переселенню єврейського населення на Південь України та на землі Далекого Сходу.

Консолідуючою ідеєю в цей період стає ідея організації єврейської республіки в Криму і поселення на його території 280 тис. євреїв для створення єврейської більшості в регіоні. Але ця ідея не була підтримана через протидію низки державних діячів, зокрема наркома землеробства А.Смірнова, що вважав, переселення євреїв ускладнить міжнаціональні відношення в Криму [1, 176]. Однак процес переселення вже почався, і багато хто бачив в цьому перехід до «остаточного вирішення національного питання» по відношенню до єврейської нацменшини через створення обласної автономії, теоретичні засади якої були запропоновані Й.Сталіним ще в 1912 р. [6,с.88].

Черговим антисемітським заходом став Біробіджанський проект, який передбачав заходи щодо переселення євреїв із західних регіонів СРСР, передусім з України, до Хабаровського краю РСФРР в район м. Біробіджан з метою утворення там сільськогосподарських поселень і облаштування національної єврейської території. Він здійснювався за планом радянського уряду щодо докорінної зміни "соціально-економічної структури євреїв" у СРСР, залучення їх до сільськогосподарської діяльності. Так 29 серпня 1924 року утворено Комітет із земле влаштування єврейських трудящих, який спочатку сприяв виділенню євреям земельних ділянок в Україні, Криму, Білорусі. Потім з ініціативи КомЗСТу від 1928 розпочалася сільськогосподарська колонізація Біробіджанського району, невдовзі з'явився проект створення Єврейської автономної області (отримала офіц. статус з 1934), та засновано колгоспи, сільради, мова ідиш отримала статус офіційної і її активно використовували у Єврейському державному театрі, школах, газетах, журналах тощо. При цьому радянський уряд переслідував як соціально-економічні, так і політичні цілі: зміцнення прикордоння з Китаєм і Японією, створення видимості "вирішення єврейського питання" в країні з метою отримання грошової допомоги від закордонних єврейських організацій, висунення і реалізація ідеї (альтернативної до сіоністської) "Палестини на Далекому Сході". Незважаючи на широку рекламу, Біробіджанський проект зазнав фіаско: навіть у момент найбільшого переселення євреїв до Біробіджана їх кількість там не перевищувала 40 тис. осіб, тобто 20 % місцевого населення, а наприкінці 1930-х рр. кількість єврейського населення зменшилася до 20 тис. Причини цього криються як у непослідовності політики радянської влади стосовно облаштування краю, так і в складних природних умовах, а також у відсутності духовного та історичного зв'язку євреїв з Біробіджаном.

Правове становище єврейського населення в період перебування у складі Російської імперії та більшовицької держави часто змінювалось. Влада так до кінця і не вирішила єврейське питання, а відтак використовувала метод батога і пряника, що, зрештою, спричинило масову еміграцію євреїв за кордон та участь єврейської молоді в революційних рухах. Межа осілості, заборона публічного використання ідишу та івриту, обмеження у заняттях сільськогосподарською працею, заборона на певні професії та інші форми державного антисемітизму офіційно зберігалися до початку 20 століття.

У незалежній Україні державного антисемітизму не існує, а побутовий засуджується з боку держави і громадськості. Українська держава обрала шлях правової демократичної держави в якій кожен народ має можливість само реалізуватись в її межах. Успіх розбудови незалежної держави багато в чому залежить від участі всіх народів, які проживають на її теренах. Треба враховувати їх інтереси, особливості, характерні риси, реально оцінювати можливості в їх задоволенні, бути послідовним у здійсненні намічених заходів.

Список використаних джерел

1. Бугай Н.Ф. 1920-1950-е гг.: переселення і депортація єврейського населення в СРСР // Вітчизняна історія. – 1993. – №4. – С. 176.
2. Гольдельман С. Жидівська національна автономія на Україні. – Мюнхен, 1963. – С. 38–39.
3. Гриневич Л.В., Гриневич В.А. Євреї в Україні [Електронний ресурс] // Енциклопедія історії України: Т. 3: Е-Й / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. - К.: В-во "Наукова думка", 2005. – 672.
4. Газета «Известия Всеукраинского Исполнительного Комитета Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов и Исполкома Харьковского Совета рабочих депутатов» 1 квітня 1919 р
5. Гусев Віктор Закон Центральної Ради « Про персонально національну автономію»: передумови. Прийняття, історія, уроки.// Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім І.Ф. Кураса НАН України: Збірник наукових праць. – К., 2007. – Вип. 33. (підсерія "Курасівські читання") – 441 с. ISBN 966-02-2769-8 (серія), 978-966-024242-5 (Вип. 34)., с. 356-367.
6. Диманштейн С. Еврейское нацменьшинство СССР на новом этапе // Революция и национальности. -1932. - №5. - С.88.
7. Доповідна записка окружної ДПУ у окрпартком (вересень 1928 р.) //ДАВО -Ф.31- Оп.1- Спр.369 - 27 арк.
8. Кульчицький С.В. Антисемітизм в Україні [Електронний ресурс] // Енциклопедія історії України: Т. 1: А-В / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. - К.: В-во "Наукова думка", 2003. – 688 с. – Режим доступу: http://www.history.org.ua/termin=Antysemityzm_Ukraini.
9. Листування з генерал-губернатором, міською владою з питань благоустрою міста (1 жовтня – 31 грудня 1916 р.) // ДАІФО. – Ф. 528. – Оп. 1. – Спр. 43. – 199 арк.
10. Музичко О. Антисемітизм в Червоній армії у роки громадянської війни на території України / О. Музичко // Одесса и еврейская цивилизация: Сб. материалов III международной научной конференции.–Одесса, 2005.– С. 166-175
11. Орлянський В.С. Євреї України в 20-30 ті роки ХХ сторіччя: соціально-політичний аспект / В.С. Орлянський.– Запоріжжя: ЗГТУ, 2000.– 240с.
12. Попович М Єврейський геноцид в Україні: історія та уроки // Філософська і соціологічна думка. – 1994.– № 5–8.– С. 160–164.
13. Робітнича газета. – 1917. – 8 листопада
14. Сергійчук В. Погроми в Україні: 1914–1920. Від штучних стереотипів до гіркої правди, приховуваної в радянських архівах / В. Сергійчук. – К.: В-во О. Теліги, 1998. – 544 с

*Червеняк Кристина Тарасівна, аспірантка
кафедри політології і державного управління
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

ЕТНІЧНА РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ

Ідея децентралізації публічної влади реалізована у багатьох західних демократичних державах. Саме завдяки децентралізації ефективність системи управління у цих країнах піднялася на якісно новий рівень. В Україні можливість децентралізації влади обговорюється політиками і науковцями досить давно. Проте модернізація системи управління стала нагальною потребою тільки після подій в Криму та на Донбасі.

Зараз ідея децентралізації влади в Україні вважається такою, що може, надавши більших повноважень регіонам, зберегти при цьому територіальну цілісність держави. Саме тому її впровадження повинно бути виваженим і враховувати політичні, економічні та етнонаціональні особливості. Адже визначити оптимальний рівень децентралізації важко, особливо з огляду на відмінні запити різних регіонів. Тут, не в останню чергу, варто розглядати саме вплив етнонаціонального фактора, який здатен чинити найбільш руйнівний вплив на подальший розвиток України як цілісної держави.

Етнорегіональне середовище, в якому проходить реалізація ідеї децентралізації влади потребує детального аналізу. Подібний аналіз стає ефективним інструментом виявлення регіональної специфіки території країни. Адже етнонаціональний фактор, включений у геопросторові процеси, які характеризують у цілому динаміку внутрішнього розвитку країни, впливає на диференціацію (розвиток окремих частин території), інтеграцію (об'єднання цих частин в ціле), системоформування (виникнення територіальних соціальних, виробничо-економічних, рекреаційних та інших систем), а також є одним із факторів загальної регіоналізації. У певних випадках його вага може бути визначальною [7, с. 21]. У цьому контексті ефективним інструментом управління стає етнічна регіоналізація.

Основоположним тут є поняття «регіон», від якого і залежить розуміння процесу етнічної регіоналізації. Першочергово поняття регіону наповнювалося здебільшого географічним, територіальним змістом. Однак, з часом воно все більше починає включати інші фактори: подібність культур, політичну орієнтацію, оборонну взаємодію, морально-ціннісні і релігійні моменти, не говорячи вже про економічну взаємодію і загальні економічні інтереси [6, с. 87].

У термінах європейської регіоналізації, поняття «регіон» має двояке значення: по-перше, «регіон» можна трактувати як політико-географічну територіально-адміністративну одиницю, що входить до складу держави й має

окреслені адміністративні кордони, відповідний конституційно-правовий статус та сферу закріплених за нею повноважень, і, по-друге, як субнаціональний рівень управління у рамках загальнодержавної інституційної системи організації влади [4, с. 40]. А з погляду суб'єкта політичного процесу «регіони» можна розглядати, по-перше, як об'єкт державного управління з єдиним територіальним простором, що вирізняється певними ознаками (географічними, економічними, історичними, етнічними та іншими); по-друге, як організований у просторі суб'єкт прийняття політичних рішень, який виступає як суб'єкт самоврядування та самостійний фактор політичного тиску [8, с. 27].

У контексті етнічної регіоналізації вітчизняними дослідниками також широко використовується термін «етнічний регіон». В. Євтух розуміє його як місцевість, частину території країни, яка населена переважно або досить відчутно представниками тієї чи іншої етнонаціональної спільноти, можливо, кількох таких спільнот; етнонаціональний фактор у такій місцевості відчутно впливає на специфіку її розвитку [1]. І. Зварич вважає, що такі території характеризуються активними етнополітичними процесами і відрізняються від інших своєю цільовою спрямованістю. Поглиблення кризових явищ у цих регіонах здатне породити руйнівні незворотні дезінтеграційні процеси, у тому числі й безпідставні претензії на утворення національно-територіальних автономій [3, с. 35]. Як бачимо, це умовне поняття, що використовується для вирізнення територій, які наділені етнонаціональним фактором. Етнорегіон не завжди може співпадати з кордонами окремих адміністративно-територіальних одиниць, але в його межах задля збереження етнополітичної стабільності варто проводити виважену, специфічну державну політику.

Загалом, регіоналізація – це процес перерозподілу владних компетенцій, передачі функцій від національного на регіональний рівень, поява і розвиток нових інституційних форм, що відповідають новій ролі регіонів у процесі прийняття рішень на національному і наднаціональному рівнях [5, с. 208]. Тобто це процес передачі повноважень на рівень регіону. Натомість, етнічна регіоналізація – це процес передачі на регіональний рівень тих повноважень, які б задовольняли вимоги етнонаціональних суб'єктів, що проживають в межах цього регіону.

Термін «регіоналізація» варто правильно співвідносити з терміном «регіоналізм». За спостереженнями дослідника С. Маковського, у науковій літературі можна виділити три варіанта відношення між поняттями «регіоналізм» та «регіоналізація»:

1. Повне ототожнення цих понять (І. Бусигіна, М. Долішній, І. Черленяк та ін.).
2. Різновекторність цих понять, які описують одне і те ж явище – йдеться про єдиний феномен, що приймає форму або політичного низхідного процесу, який називається регіоналізмом, або структурного

висхідного процесу, який іменується регіоналізацією (П. Шмітт-Егнер, М. Калкуллі, М. Легренці тощо).

3. Розгляд регіоналізації як практичного вияву феномену регіоналізму, де перша є процесом, а другий – проектом (Л. Фосетт та ін.) [4, с. 40].

З нашого погляду, ці поняття аж ніяк не можна вживати як синонімічні, а варто їх сприймати з позицій адаптованого поєднання другого і третього підходу: як різновекторні і різнорівневі терміни, де регіоналізація є процесом передачі повноважень вниз, а регіоналізм – ідеологією, політичним рухом територіальних спільнот та/або держави за надання таких повноважень, тобто перша є, як правило, наслідком другого.

Британські вчені Дж. Еванс і Дж. Ньюнхем розглядають внутрішньодержавний регіоналізм у різних формах: 1) регіоналізм як етнічний націоналізм, політичною метою якого може бути досягнення політичної незалежності, тенденції до сепаратизму; 2) регіоналізм як відображення організаційного прагнення населення регіону з метою підвищення ефективності системи управління, потреба в розширенні повноважень, політичної й економічної самостійності даного територіального простору, закріплених конституційно-правовими актами [8, с. 32]. Подібних поглядів дотримується й вітчизняний вчений І.Зварич, який також наголошує на подвійній природі цього явища. Він виділяє «адміністративний» регіоналізм, тобто «такий, який переймається переважно проблемами оптимізації системи управління із посиленням ролі місцевого самоврядування» та «політичний» регіоналізм, що «спрямований на переформатування територій традиційних держав, що склалися в минулому внаслідок певних геополітичних процесів і несе в собі загрозу існуванню територіальної цілісності цілого ряду країн» [2, с. 153-154].

Справедливо вказує на значення регіоналізму для регіональної політики С. Матвієнків: «Без урахування регіоналізму як чинника, що визначає рівень стабільності й цивілізованості, неможливо повноцінно вирішувати питання міжрегіональної консолідації, міжнаціональних відносин, гуманітарного розвитку, економічних перетворень, створення ефективної системи державного управління і самоврядування, протидії деструктивним зовнішнім впливам» [5, с. 209]. Тут також присутній «ефект доміно», як і у випадку з етнополітичною мобілізацією та політизацією етнічності: якщо центр не йде на поступки взагалі – це використовується для звинувачень, або якщо він на них все ж іде – тоді для нових, більш суттєвих, вимог. І тим не менш, як зазначає С. Матвієнків, більшість соціально-економічних, політичних, культурно-мовних й інших вимог регіонів мають бути задоволені, інакше регіональні почуття можуть перетворитись на націонал-екстремізм та сепаратизм [5, с. 211].

Етнічний регіоналізм та регіоналізація на рівні держави справді несуть в собі як конструктивний (агрегація та артикуляція інтересів, мобілізація,

політизація етнічності тощо), так і деструктивний (конфлікти, загроза територіальної цілісності, сепаратизм, сецесія тощо) потенціал. Сутність і характер цих явищ досить вдало визначив професор соціології Ньюфаундлендського університету В. Заславський, який зазначає, що у багатоетнічних країнах, де національності з визначеною територією виказують глибокі відмінності в економічному та культурному розвитку, перерозподіл ресурсів державою створює передумови для появи сепаратистських і націоналістичних рухів. Регіоналізм перетворюється на етнорегіоналізм та сепаратизм. Такої ж думки і відомий канадський етносоціолог Дж. Рудольф, який стверджує, що термін «етнорегіоналізм» використовується для визначення пошуків більш широкого контролю над політичними справами місцевої етнонаціональної спільноти, яка відокремлює себе від інших спільнот, котрі мешкають у країні [5, с. 208]. Проте цим потенціалом можна ефективно керувати при децентралізованій системі управління.

Саме тому сьогодні етнічна регіоналізація стала невід'ємною частиною процесу управління. Вона повинна застосовуватися як окремий інструмент управління в контексті децентралізації. Адже саме за допомогою регіоналізації у межах окремих регіонів для підтримання етнополітичної стабільності можна проводити виважену, специфічну державну політику. Крім того, етнічна регіоналізація, ініційована державою, є ефективним шляхом задоволення потреб етнонаціональних спільнот. Керування процесом регіоналізації з боку державних органів також дозволяє якнайкраще визначати межі розширення таких повноважень, а тому є важливим при децентралізованій системі управління, бо дає можливість запобігти деструктивним проявам етнонаціонального фактора, таким як сепаратизм, радикалізм тощо.

Список використаних джерел

1. Євтух В.Б. Етнічність : енциклопедичний довідник [Електронний ресурс] / В.Б. Євтух. – К. : Фенікс, 2012. – 396 с. – Режим доступу: http://vuzlib.com.ua/articles/book/20956-Etnichnist_enciklopedichnij/1.html
2. Зварич І. Регіональна політика: виклики та загрози / Ігор Зварич // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. — К., 2009. — Вип. 16. — С. 153-161.
3. Зварич І.Т. Регіональні особливості розвитку етнополітичних процесів в Україні: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра політ. наук. 23.00.05 «Етнополітологія та етнологія» / Ігор Теодорович Зварич; Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України. – К, 2009. – 52 с.
4. Маковський С.О. «Регіон», «регіоналізм», «регіоналізація» в європейському контексті: у пошуку оптимальної наукової дефініції / С.О.Маковський // Актуальні проблеми міжнародних відносин. Випуск 118 (частина І). – 2014. – С. 35-50.

5. Матвієнків С.М. Етнополітична регіоналізація сучасної України / Світлана Миколаївна Матвієнків // Панорама політологічних студій: Науковий вісник Рівненського державного гуманітарного університету. – Рівне: РДГУ, 2013. – Вип. 11. – С. 207-214.

6. Мурадян А. Регионализм как проблема политологии / А. Мурадян // Вестник Моск.ун-та. Сер.18. Социология и политология. – 1995. – №3. – С. 83-89.

7. Надолішній П.І. Етнонаціональний аспект адміністративної реформи в Україні (теоретико-методологічний аналіз): Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. управління. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Петро Іванович Надолішній; Українська Академія державного управління при Президентові України. – К., 1999. – 35 с.

8. Татаренко Т. Регіональний фактор у політичному житті України : Монографія / Т. Татаренко. – Луганськ : Вид. «СНУ ім. В. Даля», 2005. – 416 с.

*Мошук Анатолий Васильевич, кандидат исторических наук, доцент,
заведующий кафедрой гуманитарных наук,
Брестский государственный технический университет*

МОЛОДЁЖНАЯ ПОЛИТИКА ЕВРЕЙСКИХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ЗАПАДНОЙ БЕЛАРУСИ В МЕЖВОЕННЫЙ ПЕРИОД (НА ПРИМЕРЕ ПОЛЬСКОГО БУНДА)

Политическая жизнь еврейского населения межвоенной Польши, в т.ч. и четырёх западнобелорусских воеводств, отличалась большим разнообразием политических доктрин и значительным количеством политических партий. При этом одной из основных целей данных объединений было решение проблемы расширения партийных рядов и рост их численности, что, с учётом острой конкурентной межпартийной борьбы, являлось тяжело выполнимой задачей.

Конкурентность в вопросах расширения числа сторонников той или иной политической партии во многом объяснялось рядом факторов. Во-первых, значительным, по отношению к численности населения, количеством еврейских политических организаций. Во-вторых, схожестью политических доктрин целого ряда политических объединений. Например, использование религиозной догматики в политических программах Агудат Израэль и Мизрахи, идей социал-демократии в постулатах Бунда и Поалей Цион, сионистской доктрины в программах целого ряда объединений, входивших в состав Всемирной сионистской организации и др. Всё это размывало и без того достаточно узкую этно-социальную базу партий.

В данной ситуации одним из способов решения проблемы роста партийных рядов являлась активизация деятельности политических

объединений в молодёжной среде, что было характерно практически для всех еврейских партий в межвоенной Польше. При этом, наряду с решением проблемы расширения числа сторонников партии, решались ряд стратегических задач: формирование среди населения определённых политических воззрений и политической культуры, подъём образовательного уровня, расширение культурного кругозора и т.д.

В основной своей массе еврейские политические организации проводили свою молодёжную политику по широкому спектру направлений. Во-первых, это сугубо образовательные инициативы, направленные на создание школьных сетей, охватывающих подрастающее поколение различных возрастов. В качестве наиболее ярких примеров можно привести школы Центральной идишитской школьной организации (ЦИШО, Бунд) и Тарбут (сионистские организации), религиозные хедеры и иешувы, находившиеся под контролем ортодоксальных организаций и, прежде всего, Агудат Израэль.

Во-вторых – детские и юношеские организации различной направленности: от спортивных, творческих до сугубо политических. В-третьих – организации культурно-просветительского характера.

Наиболее ярким примером организации подобной деятельности на территории Западной Беларуси являлся польский Бунд. Одним из основных направлений работы партии на территории Западной Беларуси в межвоенный период являлась образовательная и культурно-просветительская деятельность в молодёжной среде, которая осуществлялась в соответствии с одной из основных идей партии о национально-культурной автономии еврейского населения в Польше. Практическое решение данных задач осуществлялось через ряд школьных и культурно-просветительских организаций. Польские власти отмечали, что «на протяжении первой половины 1920-х гг. работа Бунда в северо-восточных воеводствах Польши носит в большей степени аполитичный характер и сводится к налаживанию работы образовательных и культурно-просветительских организаций» [2, л. 70].

Вопрос организации еврейского школьного образования на территории Западной Беларуси являлся одним из наиболее актуальных вопросов в программных установках практически всех еврейских политических партий. Организация школьного дела рассматривалась политическими партиями в контексте борьбы за подрастающее поколение и его подготовку к решению тех задач, которые стояли перед политическими организациями. Интенсивное развитие системы школьных организаций под контролем еврейских политических партий на территории Западной Беларуси начинается с середины 1924 г. 31 июля 1924 г. польским правительством В. Грабского был принят закон, определяющий принципы организации школьного дела для национальных меньшинств. Закон гласил, что на всей территории Польши

могут создаваться частные школы всех типов с родным языком преподавания для детей польской национальности [4, с. 375].

Польские власти, в целом, настороженно относились к развитию еврейского школьного образования. Опасения с их стороны вызывала возможность культивирования и распространения среди еврейской молодёжи леворадикальных и националистических идей. Данные опасения возникали вследствие того, что все еврейские школьные организации, действовавшие на территории Западной Беларуси, находились под патронатом политических партий и являлись проводниками партийных идей среди детей и молодёжи. В свою очередь большинство еврейских политических организаций в вопросах культурного строительства брали курс на создание еврейской национально-культурной автономии в рамках польского государства. Такой программы придерживались Бунд, общие сионисты, Поалей Сион правая и Поалей Сион левая и ряд других организаций [7, р. 234].

Основные разногласия в деле строительства еврейской национально-культурной автономии между данными организациями возникали лишь по языковому вопросу. Большинство сионистских организаций видели его решение лишь в повсеместном распространении иврита как языка еврейского населения. В противовес им, Бунд видел возможность развития еврейского школьного дела и культуры в Польше только на основе идиш. В свою очередь, польские власти настаивали на преподавании основных предметов в национальных школах на польском языке. Так, в рамках еврейской сионистской школьной организации «Гарбут» преподавание таких предметов как литература, история и география Польши было переведено с иврита на польский язык [5, р. 34].

Подобные шаги руководства еврейских школьных организаций не способствовали коренному изменению политики польского государства в отношении еврейских школ. Министерство просвещения Польши отказало целому ряду еврейских школ в праве выдачи дипломов государственного образца, в результате чего выпускники данных школ потеряли возможность продолжить своё обучение в высших учебных заведениях страны [5, р. 90].

В 1932 г. в Польше началась государственная реформа школьного образования. Министерство просвещения объявило, что в стране официально допущено существование двух типов школ: государственных и частных. Школы, поддержанные государственными органами и местными городскими советами, были определены как государственные школы, все другие – как частные. Согласно государственному закону о частных школах, открытие подобных учебных заведений разрешалось только после получения разрешения на это со стороны Министерства просвещения. Фактически данный закон давал польским властям возможность не допускать открытия многих еврейских школ, которые испытывали хронический недостаток в учебной литературе и

финансировании. В рамках принятого закона польские власти также получали право прекращать деятельность уже существующих национальных школ.

Таким образом, данный закон являлся не более чем способом государственного контроля над учебными заведениями национальных меньшинств. Он позволял устанавливать идеологический контроль над школами, что ставило под угрозу сам факт существования еврейских учебных заведений, так как идеология являлась фундаментом еврейских образовательных организаций на территории Западной Беларуси.

Наиболее массовой образовательной организацией, действовавшей под патронатом Бунда, была Центральная идишитская школьная организация. Рождение идишитского движения можно отнести к рубежу XIX–XX ст., когда на территории Российской империи вопреки действовавшему законодательству начали появляться школы с языком преподавания идиш. Так, одними из первых школ для рабочих с преподаванием на идиш стали школы в Варшаве, открытая в 1899 г., и в Вильно, открытая в 1906 г. В первое десятилетие XX в. подобное учебное заведение начало свою работу и в Белостоке.

В июне 1921 г. в Варшаве под руководством Бунда состоялась конференция представителей идишитских образовательных учреждений. Итогом ее работы стала резолюция, в которой провозглашалось основание общепольской школьной организации с языком обучения идиш – ЦИШО.

Целями данной организации провозглашались: борьба за свободу еврейского пролетариата посредством школьного образования, централизация идишитского школьного движения на территории всей Польши, объединение финансовых ресурсов еврейских социалистических партий и организаций с целью улучшения материальной базы школ [1, л. 28]. Главные задачи Бунда в создании организации были сформулированы на конференции одним из лидеров Бунда В. Медемом: «Правительство и органы самоуправления не заботятся о нашей школе. Поэтому мы должны создать материальную базу для неё. Мы должны создать новый вид еврейской светской школы социалистического типа» [7, с. 48].

Данной конференцией были сформулированы программные установки школьной организации. Во-первых, провозглашались идеи борьбы еврейского пролетариата за национальную свободу, посредством школьного образования. Во-вторых, обучение подрастающего поколения в рамках ЦИШО «...должно иметь большие возможности включения в её программы идеологических установок, которые бы в большей степени гармонировали с социальными изменениями в социалистическом духе. Школа должна готовить детей не только для жизни в существующем, переходном периоде, но и для жизни в ближайшем будущем, для жизни в социалистическом обществе... Принцип рабочей силы должен стать ядром, вокруг которого обязано, развивается программное содержание обучения в школе. Это – основание для подготовки

к будущей жизни, преданности и развитию творческого потенциала, которые являются неизменными основами нового общества» [1, л. 32].

Таким образом, очевидно, что лидеры Бунда рассматривали ЦИШО как инструмент для пробуждения еврейского пролетариата и классового сознания масс. По мнению одного из лидеров партии Г. Эрлиха: «Школы ЦИШО в своей деятельности должны обучать подрастающее поколение в социалистическом духе, что, в конечном итоге, будет способствовать построению нового социального порядка, который покончит с эксплуатацией пролетариата буржуазным классом, имеющим средства производства, и ликвидирует иерархическое классовое общество прошлого» [6, s. 49].

В свою очередь, отношение польских властей к школам ЦИШО с их светской программой, основанной на социалистической идеологии было крайне отрицательным. Более того, с 1925 г. и фактически до конца межвоенного периода репрессии со стороны польских властей по отношению к еврейским образовательным учреждениям стали приобретать более откровенный и централизованный характер.

Образовательные учреждения ЦИШО в основном были сконцентрированы в Западной Беларуси. Интенсивное развитие идишистских школ под контролем Бунда на территории края начинается с середины 1924 г., когда правительством В. Грабского был принят образовательный закон. Территориальное размещение школ ЦИШО на территории Западной Беларуси во второй половине 1930-х гг. показано в таблице.

Территориальное размещение школ ЦИШО на территории Западной Беларуси во второй половине 1930-х гг.

Воеводство	Количество школ	Количество учащихся
Белостокское	23	2427
Виленское	22	2303
Новогрудское	7	722
Полесское	9	1029

Воспитательная работа среди еврейской молодёжи проводилась Бундом и через сеть молодёжных организаций «Цукунфт» («Будущее») и «Скиф». Как правило, отделы организации «Скиф» располагались при школах ЦИШО, при этом учителя данных школ являлись одновременно и сотрудниками «Скифа». На декабрь 1931 г. «Скиф» имел свои организации в Белостоке, Вильно, Косово, Слониме, Пинске, Волковыске, Новогрудке и Гродно [3, л. 100].

Таким образом, очевидно, что в своей деятельности на территории Западной Беларуси польский Бунд, как и большинство других еврейских политических объединений, делал ставку на работу в культурно-просветительской сфере. Более того, из отчётов воеводских управлений северовосточных воеводств страны видно, что основными формами организационной структуры таких партий как Бунд, Поалей Цион, некоторых сионистских

объединений на территории региона наряду с профсоюзами являлись культурно-просветительские организации.

Такая активность политических объединений в Западной Беларуси, социальной базой которых, прежде всего, являлся пролетариат в той или иной форме, объясняется отсутствием крупных промышленных центров на территории региона и доминированием производства кустарного типа, что предполагало отсутствие высокой концентрации промышленного пролетариата. Несмотря на трудности, возникавшие перед еврейскими образовательными и культурно-просветительскими организациями, им удавалось проводить соответствующую идеологическую, образовательную и культурную работу в среде еврейского пролетариата.

Список использованных источников

1. Государственный архив Брестской области (далее ГАБО). – Фонд 1. – Оп. 9. – Д. 2145.
2. ГАБО. – Фонд 67. – Оп. 1. – Д. 59.
3. Национальный архив Республики Беларусь. – Фонд 242п. – Оп. 1. – Д. 299.
4. Dziennik ustaw Rzeczypospolitej Polskiej / Warszawa, 1922–1924. – 647 s.
5. Eisenstein, M. Jewish Schools in Poland 1919–1939 / M. Eisenstein. – Columbia university. New York: Their Philosophy and Development King's Crow Press, 1950. – 112 p.
6. Korsch, R. Żydowski ugrupowania wywrotowe w Polsce / R. Korsch – Warszawa: Drukarnia P.K.O., 1925. – 215 s.
7. Pickhan, G. Kossowski, Portnoj i inni. Rola pokolenia założycieli Bundu w Polsce międzywojennej / G. Pickhan // Bund. 100 lat historii 1897–1997. Pod redakcją prof. F. Tycha i dr. J. Hensla. – Warszawa, 2000. – S. 231–243.

Анастас Ксения Владимировна,

Проректор по УР ГОУ ВПО «Бендерский высший художественный колледж им. В. И. Постойкина»

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПОНЕНТА В СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В условиях социально-экономических и общественно-политических преобразований, происходящих в масштабах не только отдельных современных государств и обществ, но и человечества в целом, все более заметна тенденция повышения интереса к ценностям регионально- национальной культуры.

На сегодня, благодаря глобализации, культурному обмену, экономическому, политическому сотрудничеству население многих стран утрачивает этническую гомогенность, когда другие этнические группы, если и представлены, то в незначительном числе. Активные межгосударственные,

межкультурные взаимодействия становятся одним из факторов проявления полиэтничности общества. Существует также значительное число государств, геополитическое положение которых уже изначально, на стадии их формирования определяет наличие полиэтничности в обществе.

Таким образом, в любом государстве проживают жители различных национальностей. Такое разнообразие национальных образований определяет культурологические особенности региона, отражающиеся в языке, этногенетической истории, менталитете, традициях природопользования, искусстве и художественном творчестве.

Своеобразие культурных традиций и этнического состава любого государства оказываются значимым фактором учета в образовании региональных и национальных различий, поэтому сомнений в обязательном присутствии национально-регионального компонента в учебных планах организаций образования быть не может. Этот компонент выполняет совершенно четкие политические, воспитательные и дидактические функции. К политическим функциям относятся, во-первых, наличие в пределах государства единого образовательного пространства; во-вторых, с целью сохранения гражданских свобод личности обеспечение вариативности образования; в-третьих, каждый житель государства, завершивший обучение в организации образования должен быть готов к профессиональной деятельности как минимум в пределах своего региона. Воспитательная часть определяется необходимостью повышения интереса к родной культуре и традициям, склонности к бережному отношению к культурно-историческому наследию своего региона, привязанности к родному краю. Дидактическая составляющая неотъемлемо связана с необходимостью перехода от знакомого к неизвестному и от близкого к далекому, а также с классическими требованиями доступности материала. Эти требования дидактики осуществляются при наличии знаний о своем регионе на бытовом, повседневном уровне.

В процессе решения проблемы регионализации образования важное значение имеет вопрос о его природосообразности. В настоящее время данная сторона образования, как правило, ассоциируется с возрастными особенностями физиологии и психологии обучающихся того или иного региона. Климатические, географические, ландшафтно-геохимические различия народов приводят к формированию различных типов физического сложения, менталитета людей, которые необходимо учитывать при определении содержания образования, в организации воспитательной работы, физических нормативов и других организационных форм регионального образования.

Перечисляя факторы окружающей среды, оказывающие влияние на человека, Ю. В. Бромлей выделяет еще и физиологический тип людей, трудовую деятельность, транспортные средства, тип сельских поселений, естественные рубежи между этносами, духовную культуру, психологический

склад и т.д. [1]. Хотя все это в современном мире постепенно сглаживается, но тем не менее большая часть сохраняется, а утраченное возрождается, в частности в области языка и культуры.

В настоящее время все еще не существует общепринятой концепции региональной политики, а практика управления развитием регионов любого государства оказывается сложным и противоречивым процессом.

Тем не менее, в настоящее время намечаются созидательные тенденции в области образования, а именно внедрение концепции национально-региональной школы и национально-регионального компонента государственного образовательного стандарта. Наблюдается здоровое стремление к познанию национальной культуры, что «свидетельствует о возрождении органичной, нормальной гордости за свою этническую культуру, о наличии самоуважения» [3, с. 11]. Однако в условиях мобильности населения, в условиях современных технологий, было бы ошибочно предположение, что народы, утратившие по различным причинам в ходе истории определенные традиции, могут возродить и сохранить их в первозданном виде. Поэтому можно сделать вывод, что главной задачей является вхождение людей в современную техногенную цивилизацию с максимальным сохранением традиционной духовной и материальной культуры. «Каждая национальная культура и каждый тип культуры бесценны», – писал Д. С. Лихачев [2, с. 3]. Поэтому процессы возрождения этнического своеобразия даже самых малочисленных народов должны находиться под непрерывным контролем современной государственной политики.

Как отмечает профессор В. А. Шаповалов, «этнокультурная компетентность предполагает готовность к преодолению трудностей в коммуникативных и иных формах взаимодействия с представителями различных этнических общностей, а именно:

- непредвзятость позиции при оценке других людей, их национально психологических особенностей;
- способность эмоционально, участливо и тактично откликаться на запросы, интересы и поступки людей других культур» [4, с. 30].

Одной из ведущих задач современного образования является обеспечение подготовки специалистов высокого уровня. Ее решение неотъемлемо связано с процессом адаптации существующих образовательных программ через их многопрофильность, многообразие и многовариативность, что позволяет обеспечить адекватность педагогического процесса эволюции и динамике преобразований, происходящих в области культуры и искусства в том числе. По этой причине возникает необходимость в поиске новых подходов к созданию современной образовательной модели, соответствующей международным критериям качества образования. Тотальная, стандартная, унифицированная модель образования, господствующая в течение долгих лет,

заменяется на образование по выбору, вариативное, которое не может не опираться на духовные, исторические, социально-культурные истоки, новации, традиции народной педагогики и культуры, составляющие основу жизнедеятельности населения того или иного региона.

Анализ исследований в области реформирования педагогического образования с учетом целей и задач включения регионального компонента в образовательный процесс выявил, что в данном направлении учеными ведутся активные поиски. Принцип регионализации в прогнозировании развития профессионального образования и культурной политики рассматривался в работах И.А. Бутенко, К.Э. Разлогова, С.В. Жидкова, К.Б. Соколова, Г.М. Бирженюк, А.П. Маркова, Е.В. Мамедова и др.

Одной из характерных тенденций в развитии современного образования является его регионализация. При этом, организации образования столкнулись с проблемой педагогического управления развитием этнической социализации обучающихся, формирования у них здорового этнического самосознания и достоинства, чувства привязанности к своему народу, уважения к своей культуре и истории, привычек позитивного общения, культивирования у обучающихся уважительного отношения к культуре других народов.

Поэтому инновационная технология моделирования региональной системы этнокультурного образования должна опираться на уточнение и спецификацию применительно к сфере образования и воспитания такого понятия, как «региональный образовательный компонент», а также на комплексное методологическое обоснование регионализации как социально-педагогического феномена.

В качестве методологических задач при разработке регионального компонента выступают:

- создание оптимальных вариантов учебных программ;
- разработка активных форм и методов обучения и контроля знаний.

Содержание регионального компонента должно способствовать:

- усвоению научных фактов и основных понятий о многонациональной культуре;
- формированию чувства уважения и любви к традиционной национальной культуре народов, проживающих в данном регионе государства;
- воспитанию активного эстетического отношения к традициям национальной культуры и художественным продуктам.

Структура регионального образовательного компонента должна включать в себя общие представления:

- о древнейшей этнической истории собственного края;
- о былинах, поэзии своего народа, сказаниях, легендах, а также знакомство с произведениями писателей родного края;

- о слиянии культур разного мировоззрения, связанного с различными религиозными направлениями;
- о традиционных предметах домашнего обихода и их культурной ценности;
- об особенностях традиционного костюма (конструктивных и декоративных), его многообразии;
- о народных обрядах и праздниках.

Значительную роль во внедрении в образование регионально-национального компонента играет научно-исследовательская деятельность, направленная на изучение региональных аспектов традиционной культуры.

Актуальность разработки региональной направленности системы непрерывного образования подтверждена поддержкой и широкой апробацией программного содержания учебно-методических материалов. Наличие глубокого интереса со стороны обучающихся к культурному наследию, активное участие в сохранении и его развитии свидетельствует о положительных результатах работы.

Список использованных источников

1. Бромлей Ю.В. Очерки теории этноса. – М.: Наука, 1983. – 412 с.
2. Лихачев Д.С. О национальном характере русских // Вопр. филос. – 1990. – № 4. – С. 3-6.
3. Тимофеева Р. Е. Концепция последипломного образования педагогов РС (Я). – Якутск, 1998. – 118 с.
4. Шаповалов В.А. Высшее образование в поликультурном обществе.- Ставрополь: Изд-во СГУ, 2006.

Наукове видання

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА: ІСТОРІЯ, ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ, АРХІТЕКТУРА, УРБАНІСТИКА

22-23 листопада 2017 року

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

ВИПУСК III

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 10.12.2017 р.
Формат 60x84 ¹/₁₆. Гарнітура Times.
Папір офсетний. Друк на дублюванні.
Умов. друк. арк. 23,57. Облік.-вид. арк. 25.19
Зам. № У250-57. Тираж 300 прим.

Видавець та виготовлювач ФО-П Шпак В. Б.
Свідоцтво про державну реєстрацію В02 № 924434 від 11.12.2006 р.
Свідоцтво платника податку: Серія Е № 897220
м. Тернопіль, вул. Просвіти, 6.
тел. 8 097 299 38 99
E-mail: tooums@ukr.net