

РЕГІОНАЛІЗМ ЯК ФАКТОР ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 4(27), с. 41–44

З позицій політичного аналізу під категорією “регіоналізм” розуміють принципи побудови державного устрою та системи державного управління.

Формування державної регіональної політики в Україні неможливе без чіткого визначення саме цієї категорії.

Аби зрозуміти, що таке регіоналізм в Україні, слід з'ясувати, які склалися умови для його виникнення та розвитку. Така послідовність допоможе формувати нинішню державну політику та складати прогноз на майбутнє щодо розвитку регіональних процесів.

Майже в усіх регіонах України, крім Криму, етнічні українці становлять більшість населення.

Етнотериторіальна структура населення деяких етнічно українських областей характеризується певною специфікою. Зустрічаються райони з переважанням румунського (Чернівецька), угорського (Закарпатська), болгарського (Одеська, Запорізька), російського (Луганська, Сумська та деякі інші області) населення. Таким чином, етнорегіональна структура України вже створює передумови для виникнення етнорегіоналізму.

Набуття Україною статусу незалежної держави зумовило зміни статусу деяких етнічних спільнот. Зокрема, доволі актуальною стала проблема “нацменшин” — тобто таких етносів, які за радянської доби вважалися “корінними народами СРСР”, а після розпаду Союзу стали меншинами. Створення нових держав, проведення нових кордонів між країнами роз'єднало багато людей, яких пов'язують родинні зв'язки. Внаслідок цих обставин частина представників “нових нацменшин” відчуває певний дискомфорт, а тому дещо дистанціюється від офіційного курсу української держави.

Росіяни належать саме до категорії “нових нацменшин”, але їхнє становище є специфічним. Не лише в радянську епоху, але принаймні два попередніх століття росіяни відчували себе на

території колишнього СРСР панівною етнічною групою. Російський етнос мав перевагу у двох аспектах — культурному й символічному. Культурна перевага полягає у визначенні російської мови єдиною державною на території колишнього Союзу. Символічна перевага полягає у наголошенні на провідній ролі російського народу у розвитку СРСР та підкресленні радянською історіографією наступництва СРСР історичного спадку Російської імперії. Саме це давало підставу багатьом громадянам розглядати СРСР як російську державу.

Саме через це зміну свого статусу, що супроводжувалася зміною гуманітарного законодавства та історичних настанов, росіяни сприймають болісно.

Але не лише стосунки між українцями та росіянами є визначальним фактором, який може вплинути на розгортання регіоналізму. Немає єдності і всередині українського етносу. Загалом великою проблемою для державної політики та для національної безпеки України є несформованість української політичної нації.

Не може поки що сприяти зростанню національної єдності історичний досвід співжиття.

Протягом століть український народ не мав власної державності, тому нова українська держава в очах значної частини громадян має вигляд незвичного утворення, і тому має низький рівень легітимності. Ще більше гальмує становлення політичної нації той факт, що українські землі перебували у складі різних держав, які належали до відмінних культурно-цивілізаційних типів. Якщо Польща чи Австро-Угорщина були складовими західноєвропейської (або західно-християнської)

цивілізації, то Росія належить до православної культури, причому вона зазнала ще й потужних східних впливів. Результатом такого становища стала регіоналізація українського етносу.

Більш ліберальна, порівняно з Росією, політична система Австро-Угорщини сприяла формуванню в Галичині інститутів громадянського суспільства, а разом з тим — забезпеченню умов для виникнення та розвитку української політичної нації. З іншого боку, більш сприятливою для етногенезу українців була й етнопонаціональна політика Австрії. Ця принципова відмінність була викликана зацікавленістю властей країни у використанні “українського чинника” на противагу польському впливу, а згодом з метою поширення свого власного впливу на решту українських земель, що входили до складу Росії. У період між двома світовими війнами західноукраїнські землі були у складі авторитарної (але не тоталітарної) Польщі [3].

Асинхронність процесу формування української політичної нації є причиною ціннісних відмінностей між регіонами України: якщо національне питання у Галичині завжди належало до об’єктів найбільшої уваги громадськості, то в решті регіонів для населення першочергове значення мали соціальні проблеми.

Значними є міжрегіональні відмінності у зовнішньополітичних орієнтаціях громадян України. Про це свідчать результати одного з всеукраїнських опитувань, проведених 1990 р. з приводу сучасного та майбутнього стану українсько-російських відносин. Мешканці західного та східного регіонів мали протилежні позиції. Так, за встановлення з Росією таких міждержавних відносин, як і з більшістю інших країн так званого далекого зарубіжжя, — зокрема, з візовим режимом перетину державних кордонів, — висловився кожен третій опитаний респондент на заході країни і лише 1,6 % населення на сході. У свою чергу, за об’єднання України та Росії в єдину державу висловилися майже половина мешканців Східної України і лише 7,2 % — Західної.

Така ситуація відбивається на політичних процесах. Під час виборів Президента України 2004, 2010 рр. умовно “прозахідні” кандидати В. Ющенко та Ю. Тимошенко здобули переконливу перемогу у західних та центральних областях, натомість проросійський кандидат В. Янукович — на півдні та сході. Це дало підстави деяким політологам говорити про “електоральний розкол” в Україні [4]. Подібна ситуація повторилась на парламентських виборах 2006, 2009 рр. У центральних і

західних областях виборці підтримали “прозахідні” партії, на сході і півдні — проросійські.

На даний момент головним фактором, який інтегрує дві частини українського населення з двома культурними орієнтаціями, є унітарна держава. Однак, наприклад, запровадження федеративного устрою може перенести основну політичну активність на регіональний рівень, сприятиме віддаленню культур, а останній чинник створить сприятливі умови для сплеску регіональних рухів та, можливо, формування в межах України кількох політичних партій.

Регіоналізм як система політичних поглядів передбачає передусім вимогу розширення повноважень регіону в регулюванні суспільних процесів за рахунок передання їх з центру. Загалом, можна стверджувати, що еволюція державного устрою України від самого проголошення незалежності відбувалася за принципом “маятника”, — тобто на основі зміни тенденцій централізації та децентралізації. Так, під тиском кримських органів влади, масових регіональних рухів на півострові та значною мірою — союзного центру у 1991 р. українсько-комуністичне керівництво погодилося з наданням Кримській області статусу Автономної Соціалістичної Республіки. Даний статус був збережений за регіоном і після проголошення незалежності України.

Натомість, вже на початку 1992 р. був запроваджений інститут представників Президента в областях та регіонах, а також у містах республіканського підпорядкування — Києві та Севастополі (включаючи і рівень районів у цих містах).

Представник Президента призначався особисто главою держави і очолював обласну, районну, міську, або районну в містах Києві та Севастополі, державну адміністрацію, яка здійснювала виконавчу владу на відповідних рівнях [5]. Встановлена вертикаль виконавчої влади при збереженні системи місцевого самоврядування є свідченням закріплення в Україні унітарного, відповідно, децентралізованого устрою. Щоправда, у цій системі можна відзначити також наявність елементів централізованої унітарної держави: зокрема, створення державних адміністрацій у Києві та Севастополі, а також на рівні районів цих міст практично нейтралізувало вплив органів місцевого самоврядування, в тому числі Рад народних депутатів.

У 1994 р. указом Президента України в порядку експерименту державним адміністраціям Дніпропетровської та Донецької, Запорізької та Луганської областей були передані повноважен-

ня з управління промисловими підприємствами державної форми власності, які підпорядковані центральним органам влади.

Того ж року під впливом масових страйків у Донбасі, під час яких висувалися і вимоги регіонального самоврядування, а також активізації політичних сил лівої орієнтації, Верховна Рада внесла зміни до законодавства України в галузі місцевого та регіонального самоврядування, формування відповідних органів влади. Так, зокрема, був скасований інститут представників президента і відповідних державних адміністрацій в областях, районах, а також у містах Києві та Севастополі. Натомість було відновлено систему відповідних виконкомів Рад народних депутатів, склад яких формувався відповідними Радами. При цьому посади голів Ради та її виконкому сумішалися, а сам голова обирався шляхом всенародного голосування. Таким чином, у 1994 р. регіоналізм став чинником еволюції державного устрою України від унітарної, відносно децентралізованої, до унітарної децентралізованої держави.

Починаючи з 1994 р. постала загроза втрати контролю з боку державної влади над політичними процесами на деяких територіях, зокрема в Автономній Республіці Крим. Так, 20 травня 1994 р. новообрана Верховна Рада Криму відновила положення Конституції республіки, які суперечили Конституції та законам України. Тому принцип самозбереження політичної системи зумовив протидію подальшій реалізації амбіцій регіональних політичних суб'єктів.

Першим свідченням зміни політики в галузі державного устрою стало скасування Верховною Радою України 17 березня 1995 р. Конституції Криму, яка не відповідає Конституції та законам України, а також скасування посади Президента Автономної Республіки Крим [1]. Водночас був ухвалений Закон України "Про Автономну Республіку Крим", статтею 13 якого передбачалася можливість розпуску Верховної Ради Автономної Республіки Крим у випадку, коли даний орган порушив Конституцію та закони України або не приводить свою систему нормативно-правових актів у відповідність із ними, а також у разі прийняття нормативно-правових рішень, спрямованих на підрив територіальної цілісності та суверенітету України.

Наступний крок до централізації державного управління був зроблений у зв'язку із прийняттям Верховною Радою України Конституційного Договору. Даний нормативний акт передбачав повернення до вертикалі виконавчої влади. Викон-

коми обласних та районних рад знову були замінені державними адміністраціями, керівництво яких призначалося Президентом України, а сам Президент ставав главою виконавчої влади.

Порядок здійснення влади в регіонах був закріплений і в прийнятті Верховною Радою 28 червня 1996 р. Конституції України.

У чинній Конституції України визначені основні структурні елементи системи територіального устрою.

Новий крок у напрямі децентралізації державного устрою України був зроблений під час масових акцій протесту проти фальсифікації результатів виборів Президента України у листопаді-грудні 2004 р. Донецькою, Луганською та Харківською обласними радами були ухвалені рішення про скасування на території відповідних областей вертикалі виконавчої влади та передання виконавчої влади обласним виконавчим комітетам.

Регіоналізм став ідеологічною основою діяльності не лише регіональних органів влади. З ідеєю автономізації областей, які підтримали проросійськи налаштованого кандидата – чинного на той час прем'єр-міністра В. Януковича, виступили голови чотирьох обласних державних адміністрацій: Донецької – А. Близнюк, Луганської – О. Єфремов, Одеської – С. Гриневецький та Харківської – Є. Кушнар'єв. Статус перелічених посадових осіб дає підстави стверджувати, що на позиції регіонального сепаратизму перейшла й частина виконавчої влади України, головною функцією якої є інтеграція суспільства. Отже, регіоналізм на даному етапі став чинником дисфункції політичної системи українського суспільства.

Внаслідок загострення політичної кризи в країні Верховна Рада України ухвалила Закон України "Про внесення змін до Конституції України", а також в єдиному з ним пакеті постанову про включення до порядку денного проекту змін Основного закону, який стосувався сфери відносин між центром та регіонами [2]. Цей акт набрав чинності з моменту обрання нового складу Верховної Ради України у 2006 р. Цим актом передбачено утворення обласних виконавчих комітетів, склад яких формуватиметься відповідними обласними радами, а очолюються ці комітети головами відповідних обласних рад. Обласні державні адміністрації тепер мають здійснювати представництво інтересів центральної влади у відповідних областях та містах Севастополі, а також наглядові функції.



Література

1. Постанова Верховної Ради України "Про зупинення дії Закону Республіки Крим "Про відновлення конституційних основ державності республіки Крим" // www.rada.gov.ua/egibin/laws/main.egi
2. Постанова Верховної Ради України "Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України" // Законодавство України // www.rada.gov.ua/egibin/laws/main.egi
3. Рябчук М. Дилеми українського Фауста: громадянське суспільство і "розбудова держави". — К.: Критика, 2000. — 272 с.
4. Сушко О. Електоральний розкол України: білорусизація починається з регіонів? // Політична думка. — 2002. — № 1. — С. 24–31.
5. Закон України "Про представника Президента України" // Законодавство України // www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi

Вплив регіоналізму не виводив державу за межі відносно унітарного децентралізованого устрою. Водночас протистояння між центральними та регіональними органами влади навколо розподілу політичної влади часто спричиняло політичні кризи.

Запобігти негативному розвитку подій здатна лише цілеспрямована державна політика, основною метою якої є інтеграція різних регіонів. А успіх будь-якої державної програми або проекту залежить від підтримки населення, від його розуміння та участі в реалізації, чого, у свою чергу, можливо досягти тільки через співпрацю влади з громадськістю.

Влияние регионализма не вывело государство за грань относительно унитарного децентрализованного строя. В то же время противостояние между центральными и региональными органами власти вокруг распределения политической власти часто приводило к политическим кризисам.

Предотвратить негативное развитие событий возможно при целенаправленной государственной политике, основной целью которой есть интеграция регионов. А успех государственной программы или проекта зависит от поддержки населения, его понимания и участия в реализации, что возможно достичь только при сотрудничестве власти с общественностью.

Summaring up the above mentioned information one should conclude that the influence of regionalism, didn't lead the state out of limits concerning the unitary decentralized structure. Simultaneously the contradictions between central and regional organs of power around distribution of political power often caused the political crisis.

Only purposeful state policy is able to avoid the negative development of events, the main aim of which is integration of different regions. The success of any state program or a project depends on support of population on its understanding and participation in realization that, in its turn, can be possibly be achieved only through cooperation of power with citizenship.

Надійшла 26 жовтня 2010 р.