

Костянтин Донченко

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ТА ПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ
СТАНОВЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РЕЖИМУ
(НА ПРИКЛАДІ ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

У статті розглядаються особливості формування сучасного регіонального політичного режиму та становлення місцевих органів державної влади на прикладі Полтавської області. Аналізуються процеси централізації влади навколо обласної державної адміністрації.

Ключові слова: регіональний політичний режим, місцеві державні адміністрації.

Kostyantyn Donchenko. Legal and political aspects of becoming a regional regime (by the example of Poltava region). In the article was shown the formation of the modern regional political regime and the establishment of

local administrations by the example of Poltava region. Author analyzes processes of centralization around regional state administration.

Key words: Political regime, local authorities.

За останні два десятиліття Україна зробила значні кроки у розвитку національних інституцій. Ухвалено ряд нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, створено нові політичні інститути, проведено численні перетворення та реформи. Усі ці заходи були намаганням повноцінно увійти у коло незалежних держав. Однак сподівання на миттєве та безболісне реформування швидко було розвіяно.

Вивчення регіональних особливостей сучасного політичного режиму дасть змогу краще зрозуміти політичні процеси національного характеру. Якщо Західні та Східні області були носіями власного політичного бачення та власної еліти, яка керує країною відповідно до власної програми, то центральні регіони (серед них і Полтавщина) – здебільшого відображенням ситуації у країні та прямо залежними від загальноукраїнських подій.

Питання регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування досліджували М. Баймуратов, В. Погорілко, М. Орзіх, М. Іжа, А. Некряч, Г. Коваль, О. Кукарцев, Т. Личко, В. Соколов, В. Борденюк, М. Оніщук, Г. Фоміна. Регіональні політичні режими були предметом досліджень В. Гельмана, А. Дахіна, П. Федосова. Особливості формування та механізмів дії політичної влади у регіоні вивчали Т. Татаренко, Д. Горшков, В. Журавський, М. Клепацький.

Метою статті є вивчення механізмів формування сучасного регіонального політичного режиму на прикладі Полтавської області.

Поєднані елементи режиму радянської доби та нового псевдodemократичного і створюють сучасну Україну. Новий устрій набув ряду специфічних ознак, основною серед яких ми можемо назвати регіоналізм. Регіоналізм сучасного

політичного режиму проявляється в політичних особливостях розвитку окремих адміністративних одиниць. Тут ми маємо на увазі не історичний регіоналізм розвитку певних територій, які на сьогодні являють собою розрізнені частини, що входять до складу різних адміністративно-територіальних одиниць, а модерний, побудований на системі взаємовідносин радянського часу. Це не та модель «Схід – Захід» чи «Північ – Південь», яку згадує Л. Нагорна [1, с.205], а значно вужче поняття, яке включає в себе рівень областей та районів та ґрунтується на перетворенні радянських партійних відносин підпорядкованості на централізовані державні. Таким чином, регіональний політичний режим – це сукупність методів і засобів здійснення політичної влади у регіоні.

Полтавська область розміщена у центральній частині України, населення регіону близько 1 млн 470 тисяч, що є середнім показником по Україні. Економіка області неоднорідна, представлена сільським господарством, паливно-енергетичним комплексом, машинобудуванням. Найбільшим промисловим центром є Кременчук, який забезпечує більше 50 % промислового виробництва області. Політичною підтримкою в області тривалий час користувалися ліві сили, зокрема СПУ.

Особливе місце у системі державної влади належить місцевим органам державної влади. Розпад Радянського Союзу змусив нову українську владу шукати власну модель організації публічної влади. Радянська модель не передбачала поділу влади на окремі гілки. Зміни починаються під впливом перебудови, хоча Україна залишалася осередком попередніх політично-партійних взаємовідносин до 1989 року. Першою спробою реформування було прийняття Верховною Радою УРСР Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 року [2]. Цей нормативно-правовий акт зробив місцеві ради одночасно органами місцевого самоврядування та місцевими органами держави. Однак фактичне втілення принципу розподілу влади на місцях було пов'язано з посадою Президента України.

Впровадження такого поста та створення нових владних інституцій проходило у непростій політичній обстановці. Цей процес має дві характерні особливості: 1) створення посади Президента не було чітко усвідомленим – невизначеними були майбутні межі його функцій та повноважень; 2) частина політичної еліти була проти нововведення [3, с.759]. Таку ситуацію можна пояснити кількома факторами. Українське населення у своїй більшості не мало можливості аналізувати роль нової інституції. Взірцем демократичної держави на той час слугували США, які мають сильний президентський вплив. Тому на другий план відходять практичні ідеї реалізації, але залишається принцип «подібна діяльність = подібний результат». Введення поста Президента слугувало свідченням власної самостійності та незалежності. Для частини політичної еліти, переважно партійної, нова посада уособлювала нестабільність та зміни. Однак більш важливим був фактор зменшення повноважень депутатів та колишньої партійної структури. Вагомою причиною зміни негативного ставлення була поява президента у Росії [4, с.169], яка ще залишалася для багатьох всесоюзним центром. Можливі претензії Верховної Ради на одноосібне керівництво країною були подолані.

Однак введення посади Президента України не усунуло суперечності між різними політичними силами. Відсутність нового Основного закону призводило до змагання різних гілок влади за вплив у країні. Перший проект Конституції від 1 липня 1992 року передбачав послаблення ролі Президента у республіці, але провалився. Натомість Л. Кравчук продовжував зміцнювати інститут виконавчої влади. Раніше, наприкінці 1991 року, створено Адміністрацію Президента [3, с.761], у лютому 1992 засновано Державну думу України, яка перебирала на себе частину повноважень Верховної Ради України [5]. На місцях відбувається створення вертикалі виконавчої влади, яка не була б включеною у систему органів місцевого самоврядування. Реалізацією цієї політики стає прийняття Закону «Про Представника Президента України»

від 5 березня 1992 року. Згідно з документом, представники Президента перебирали на себе частину повноважень, які раніше були делеговані органам місцевого самоврядування. Представник призначався і звільнявся виключно Президентом України і йому ж був підконтрольний [6].

Полтавська область перебувала у центрі політичних подій того часу. Керівництво області на початку 1990-х було представлено своїми ж вихідцями. Всі вони обіймали високі посади в апараті Комуністичної партії. Звичайно, скорочення керівних відомств призвело до усунення у перші роки незалежності політичних діячів «першого порядку» області. Особливістю «нового незалежного» керівництва була ротація посад. Посилюється роль представників обласного виконавчого комітету та обласної ради, а після створення посади Представника Президента – і роль державних органів. Іншою ознакою регіонального режиму в Полтавській області було поєднання керівних постів в особі однієї людини. До 1992 року згідно з Законом України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» цією персоною був Голова обласного виконавчого комітету. Після створення посади Представника Президента та законодавчого зменшення повноважень органів місцевого самоврядування влада переходить до місцевих органів державної влади. Відповідно, головною особою стає Представник Президента у Полтавській області, пізніше – голова обласної державної адміністрації.

До серпня 1991 року першим секретарем Полтавського обласного комітету КПУ був О. Мякота. На цю посаду він прийшов з Полтавського обласного виконавчого комітету, який очолював з 1984 по 1988 рік. Мякота стає першим головою Полтавської обласної ради (квітень 1990 – січень 1991). Будучи прихильником реформаторських тенденцій у перші роки Перебудови, в подальшому останній перший секретар переходить до позиції критики, дотримуючись «лінії партії». Заборону Комуністичної партії Мякота сприйняв негативно, назвавши це «антидемократичним» [7].

Представником непартійної еліти виступав І. Гопей. По суті, він «наслідує», завдяки своєму авторитету, посади Мякоти – голови Полтавського обласного виконавчого комітету (квітень 1988 – квітень 1992) та голови Полтавської обласної ради (січень 1991 – червень 1994). Таким чином, він обіймав керівні пости в області до 1992 року. Потрібно відзначити, що ставлення до Гопея в області не було однозначним. З одного боку, він виступає прихильником незалежної України (після 24 серпня 1991 року), користується підтримкою частини громадськості та лівих сил (тих же комуністів, які зберегли керівні пости та мандати у Верховній та обласній радах). З іншого, Полтавська міськрада та частина облради звинувачували Гопея в підтримці ДКНС. Зрозуміти реальність цих фактів сьогодні складно, однак, безперечно, певна симпатія до колишнього політичного режиму залишалася сильною, особливо серед керівних посадовців [8].

Закон України «Про Представника Президента України» змінює політичну ситуацію. Перш за все ліквідуються обласні виконавчі комітети, на рівні областей залишаються лише дві керівні посади регіонального значення – голова обласної ради та новостворений Представник Президента. Це відображало політичну боротьбу в тогочасній Україні двох тенденцій, двох влад – виборної законодавчої, представлені Верховною Радою України і місцевим самоврядуванням та призначеної (крім посади глави держави) виконавчої – Президентом та органами державної влади.

Першим Представником Президента у Полтавській області став М. Залудяк. Він представляв одну з місцевих номенклатурних еліт Полтавщини – місто Кременчук. З 1980 по 1990 рік – перший секретар Кременчуцького міському КП. У 1990 – 1992 рр. депутат Верховної Ради [9]. Призначення Залудяка означало початок боротьби у керівництві області. І. Гопей втрачав управлінські повноваження, передаючи їх новому інституту влади. Однак Представник Президента не мав монопольного права на управління. Поза його компетенцією залишилися питання прийняття та

ухвалення рішень, що залишалося компетенцією рад. Внесення змін Верховною Радою у 1993 році до Закону «Про Представника Президента» символізувало загострення конфронтації та боротьби за владу у вищих «ешелонах» країни. Це суттєво відобразилося на областях, оскільки найвищими посадовими особами знову визнавалися голови обласних рад [3, с.763]. Через рік, 3 лютого 1994, прийнято новий Закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», який скасовує інститут Представника Президента, передаючи згідно зі статтею 1 повноваження державної виконавчої влади виконавчим комітетам відповідних рад [10].

Полтавська область виявилася втягнутою в боротьбу Представника Президента та голови обласної ради. Для М. Залудяка шансом залишитися при владі була перемога на виборах в області. І. Гопея підтримали ліві, зокрема обком КПУ [8], натомість Представник Президента мав адміністративні важелі впливу [9]. Перемога дісталася М. Залудяку, що зміцнило його позиції на рівні області. Він зміг об'єднати посади голови Полтавської обласної ради та голови Полтавського виконавчого комітету, що зробило його певною мірою незалежним від центральної влади. Пізніше призначений головою Полтавської обласної державної адміністрації, на цій посаді залишався до 1998 року, паралельно обіймаючи посаду голови Полтавської обласної ради. Таким чином, у 1994 році відбувається об'єднання гілок регіональної влади в одних руках, що було характерним явищем для тогочасного політичного простору.

Зміна керівництва країни у 1994 році призводить до посилення ролі виконавчої влади, зокрема на місцях. Конституційний договір 1995 року призупиняв дію Конституції 1978 року та надавав Президенту значних повноважень. Місцеві органи державної влади підпорядковувалися безпосередньо Главі держави. Подібний стан речей закріплювала і нова Конституція 1996 року, згідно з якою Україна фактично ставала президентсько-парламентською республікою.

Парламентські вибори 1998 року приводять до зміни політики керівництва регіонами. Посади голови обласної ради та голови облдержадміністрації розділяються. Раду очолює О. Полієвець, виходець з місцевої еліти, натомість главою Адміністрації стає О. Колесніков – харків'янин, перший призначений «чужий» керівник області. Характерною рисою цього періоду була боротьба за вплив між двома центрами влади. О. Колесніков, не маючи надійної опори в області, виявився залежним від центральних органів влади. Це повинно було посилити залежність регіонів, водночас змусивши голову облдержадміністрації працювати на перемогу Президента на майбутніх виборах. Ситуацію ускладнювала позиція облради, яка намагалася взяти під контроль частину комунальних підприємств області, що провокувало конфлікт [11]. 9 квітня 1999 року був ухвалений новий Закон «Про місцеві державні адміністрації», який детально регламентує діяльність місцевих органів виконавчої влади, встановивши існуючу систему їхньої роботи. Це остаточно закріплювало контроль Президента над місцевими адміністраціями, прив'язавши їхніх голів до строку повноважень Глави держави. Таким чином створено пряму зацікавленість у роботі на центр [12].

Вибори 1999 року виявилися складними для Л. Кучми, що відбилося на політичній ситуації в областях. Після першого туру новим головою обласної адміністрації призначено А. Кукобу, уродженця Полтави, міського голову обласного центру у 1990–2006 рр. Такий крок повинен був сприяти популярності Президента на Полтавщині, тим більше, що голова облради тісно співпрацював з Кукобою. Однак другий тур виборів у області також був не на користь Президента [11].

Новим головою облдержадміністрації у березні 2000 року призначено Є. Томіна, заступника голови Київської обласної адміністрації. З цього моменту починалося нове загострення стосунків між облрадою та державною адміністрацією. Результатом протистояння стало обрання Томіна керівником обласної ради на місцевих виборах 2002 року. Однак суміщення двох посад суперечило

законодавству, тим більше, що в суспільстві наростало невдоволення Президентом. Як наслідок, посаду голови Полтавської обласної ради передано В. Гришку (2002 – 2006), лояльному до губернатора, що створює ілюзію поділу влади. Хоча Є. Томін проявив себе прихильником лінії Л. Кучми, в 2003 році його змінює О. Удовіченко, призначений за часів прем'єрства В. Януковича [13].

«Помаранчева революція» внесла свої корективи у регіональний режим Полтавської області. Головною ознакою цього періоду ми можемо назвати відсутність партії влади та ротацию кадрів залежно від партійно-політичної ситуації в країні та областях. Головою облдержадміністрації призначався С. Бульба – представник місцевого обласного осередку СПУ [14]. Крах «демократичної коаліції» та приєднання О. Мороза до «антикризової» коаліції привели до втрати підтримки серед населення і, як наслідок, втрати посади губернатора Полтавської області у травні 2006 року. Посаду обіймає В. Асадчев – представник «помаранчевого» табору [15]. Натомість головою облради 28 квітня 2006 року обрано В. Марченка – представника «Батьківщини» [16]. Але вже 15 вересня ця посада переходить до опозиції – О. Удовіченка [17].

Президентські та місцеві вибори 2010 змінили політичну ситуацію в області. Більшість у облраді здобула «Партія регіонів» та її союзники, що дало їй змогу створити власну владну вертикаль. Головою облдержадміністрації повторно призначався О. Удовіченко, головою обласної ради – В. Марченко, заступником якого став представник Партії регіонів І. Момот [18]. Але того ж року І. Момота обрано головою облради, що призвело до передачі основних посад в області в руки правлячої партії [19].

Таким чином, формування регіонального політичного режиму у Полтавській області мало ряд особливостей. У перші роки незалежності влада в регіоні переходила до місцевої еліти, яка отримала посади в органах місцевого самоврядування та державної влади. Характерною рисою цього періоду була боротьба обласної ради та Представника Президента за політичний вплив. Під час президентства Л. Кучми відбувалася централізація влади

в області. У другій половині 1990-х років починаються процеси зміни керівництва області. Голова виконавчої влади відтоді призначався з центру, місцевій еліті віддавалася посада голови облради. Прихід до влади на місцевих виборах 2010 року Партії регіонів забезпечив об'єднання влади в межах однієї політичної сили. Однак існування різних груп впливу на території області може призвести до нового конфлікту між місцевими владами.

1. Нагорна Л. Соціокультурні та політичні параметри регіональних ідентифікацій в Україні / Л. Нагорна // Наукові записки. Збірник. – К.: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2006. – С.198–207.

2. Закон Української РСР від 07 грудня 1990 № 533-ХІІ «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.

3. Політична система для України: історичний досвід і виклики сучасності / О.Г. Аркуша, С.О.Біла, В.Ф. Верстюк та ін.: Гол. ред. В.М. Литвин. – К.: Ніка-Центр, 2008. – 988 с.

4. Проблеми української політики: аналітичні доповіді Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. – К.: ІШЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2010. – 410 с.

5. Танцюра В. І. Політична історія України / В. І. Танцюра [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/15021119/istoriya/suspilno-politichne_zhittya_ukrayini_90-ti_roki

6. Закон України від 05 березня 1992 № 2167-ХІІ «Про Представника Президента України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2167-12>

7. Мякота Алексей Сергеевич [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/ukrregions/data/162.html>

8. Гопей Иван Александрович [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/ukrregions/data/163.html>

9. Залудяк Николай Иванович [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/ukrregions/data/164.html>

10. Закон України від 03 лютого 1994 № 3917-ХІІ «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3917-12> ;

11. Полиевец Александр Васильевич [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/ukrregions/data/165.html>

12. Закон України від 09 квітня 1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
13. Томин Евгений Фролович [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/ukrregions/data/168.html>
14. Бульба Степан Степанович [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.poltava.pl.ua/dossier/38>
15. Асадчев Валерий Михайлович [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://files.poltava.info/person/asadchev-valeriy>
16. У Полтавської облради – новий голова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.poltava.pl.ua/news/2351>
17. Удовіченко Олександр Васильович [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.adm-pl.gov.ua/main/publication/content/155.htm>
18. У нового Голови Полтавської облради – новий заступник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.poltava.pl.ua/news/2355>
19. Сьогодні обрали керівництво Полтавської облради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.poltava.pl.ua/news/6230>