

Наталія Ротар

## ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ДИЗАЙН РЕГІОНАЛЬНОГО ПОЛІТИЧНОГО РЕЖИМУ У ЧЕРНІВЕЦЬКІЙ ОБЛАСТІ

*У статті визначені та проаналізовані особливості формування інституціонального дизайну регіонального політичного режиму у Чернівецькій області. Обґрунтовано, що вихідним моментом дослідження політичного режиму як національного, так і регіонального рівнів є виокремлення його інституціонального дизайну – того набору політичних інститутів, які визначають нормативний та функціональний каркаси цього режиму.*

**Ключові слова:** *регіон, регіональний політичний режим, інституціональний дизайн, Чернівецька область*

**Nataliia Rotar. Institutional design of the regional political regime in the Chernivtsi region.** *The article defines and analyzes the features of the formation of the institutional design of the regional political regime in the Chernivtsi region. It is substantiated that the initial moment of researching the political regime at both the national and regional levels is the allocation of its institutional design – the set of political institutions that define the normative and functional framework of this regime.*

**Key words:** *region, regional political regime, institutional design, Chernivtsi region*

Вивчення конкретного регіонального політичного режиму необхідно здійснювати, спираючись на те чи інше операціоналізоване визначення поняття «політичний режим». У сучасній політичній науці сформувалося достатньо варіативне коло наукових інтерпретації цієї категорії, серед яких найбільш поширеними є розуміння його суті як: «формальних правил, які забезпечують взаємодію між основними політичними інститутами, та питання про політичний характер зв'язків між громадянами і правителями» [1, р. 38]; поєднання «формальної і неформальної структури державних і урядових ролей і процесів» [2, р. 789; 3, р. 428];

сукупності «інституціоналізованих посередників між державою і суспільством, які розв'язують проблеми управління суспільством, визначають суть відносин між людьми і державою, форми представництва та участі» [4, р. 185–186]; «режим влади, що виражає режими цінностей і участі в цьому суспільстві» [5, р. 473]; уособлення «норми і принципів політичної організації держави, які викладені в правилах і процедурах, згідно з якими діють уряди» [6, р. 187]; «інституціоналізації, тобто ідеї про те, що такі правила розуміються суспільством і приймаються» [7, р. 6]; «певний соціальний порядок і стійке злиття між державними інститутами і окремими сегментами соціально-економічного порядку [8, р. 120]; «певні встановлені інститути і «правила гри», які регулюють доступ і використання позицій публічної влади в цьому суспільстві» [9, р. 17].

Окремо наголосимо на методологічних позиціях дослідження політичного режиму, сформованих Х. Лінцем, Г. О'Доннеллом та Ф. Шміттером. Х. Лінц не пропонує власного визначення політичного режиму, проте робить два суттєві застереження стосовно цієї категорії аналізу політичного, наголошуючи, що визначення режиму має базуватися на двох сутнісних аспектах зазначеного явища: (1) ступінь політичного плюралізму та (2) тип мобілізації населення [10, р. 268]. Г. О'Доннелл та Ф. Шміттер достатньо чітко наголошують, що «режим є набором ефективних моделей (не обов'язково юридично оформлених), які визначають умови найму і доступу до державних ролей, а також критерії представництва і допустимі ресурси, які формують основу очікування доступу до таких ролей» [11, р. 6]. Формування та функціонування політичного режиму обов'язково передбачають інституціоналізацію, «тобто, щоб бути релевантними, шаблони, що визначають зазначений режим, повинні бути загальновідомі, практикуватися і сприйняті, принаймні тими, хто ці ж шаблони визначає» [12, р. 73].

У нашому дослідженні ми послуговуємося методологічною моделлю С. Скаанінга, який на основі порівняння десяти визначень політичних режимів виокремив стосовно них чотири

принципові характеристики, що дозволяють здійснювати дослідження конкретного політичного режиму національного чи регіонального рівнів: (1) доступ групи до політичної влади (інститути та механізми), (2) структурування взаємодії в політичному центрі влади (горизонтальні зв'язки); (3) взаємодія режиму з суспільством (вертикальні зв'язки); (4) характер функціонування політичних акторів (вказує на різницю між автократичними і демократичними режимами) [13, р. 13–14]. Спираючись на наведені характеристики політичного режиму, С. Скаанінг запропонував його метавизначення: «політичний режим означає інституційний набір фундаментальних формальних та неформальних правил, що визначають коло політичних суб'єктів, які регулюють призначення на основні політичні посади, вертикальні ... і горизонтальні обмеження на здійснення політичної влади...» [13, р. 15]. Отже, вихідним моментом дослідження політичного режиму як національного, так і регіонального рівнів є виокремлення його інституціонального дизайну – того набору політичних інститутів, які визначають нормативний та функціональний каркаси цього режиму.

В українській політичній науці аналізу процесів регіонального розвитку присвячені численні наукові дослідження О. Майбороди, М. Михальченка, В. Котигоренка, Л. Нагорної, В. Базіва, О. Гараня, О. Рафальського, З. Варналія, А. Круглашова, Ю. Остапця. Наше дослідження не претендує на розкриття всієї складності формування та функціонування регіональних політичних режимів в Україні, його метою є визначення особливостей формування інституціонального дизайну регіонального політичного режиму в Чернівецькій області.

Процес формування інституціонального дизайну регіонального політичного режиму в Україні варто вивчати в контексті низки індикаторів, які пов'язані з політичними процесами загальнодержавного рівня. На нашу думку, такими індикаторами є (1) президентський дискурс, який концептуалізує та інтерпретаційно наповнює категорію «регіон»; (2) виборче законодавство, за допомогою якого відбувається формування та легітимація сукуп-

ності суб'єктів регіонального політичного режиму; (3) парламент (вироблення регіональної політики); (4) уряд (реалізація регіональної політики). Звернення до такого зрізу інституціонального дизайну регіонального політичного режиму у Чернівецькій області дозволить розглянути ці процеси у традиційній для політичної науки дихотомії *центр – периферія*, послуговуючись при цьому інтерпретаційною схемою центр-периферійного аналізу Е. Шилза: науковець трансформує систему відносин залежності «центр – периферія (залежні території)», наближаючи її до відносин партнерства, коли периферія набуває ознак регіону [14].

Визначаючи особливості президентського дискурсу як механізму політичного наповнення категорії «регіон», варто наголосити, що вже перший Президент України Л. Кравчук, виступаючи у листопаді 1992 р. перед учасниками науково-практичної конференції «Актуальні проблеми управління територіями України», інтегрував у політичний дискурс поняття «регіональна політика», яке змістовно позиціонувалося як певні систематичні дії влади щодо регіону як об'єкта політичного впливу центру і актуалізував поняття «управління територіями». Одними з основних політичних і правових проблем управління територіями в Україні Л. Кравчук назвав (1) визначення компетенції двох рівнів публічної влади – держави і самоврядування, тобто межі їх дії; (2) порядок формування, розмежування повноважень та взаємовідносин суб'єктів управління територіями на регіональному та місцевому рівнях; (3) адміністративно-територіальний устрій; (4) комплекс економічних проблем. Саме ці проблеми на початку 90-х рр. ХХ ст. формували предметне поле регіональної політики України [15, с. 7].

Особливо важливим було публічне визнання Президентом України того, що «кожна територія України має свою специфіку – значні соціально-економічні та політичні відмінності. Візьмемо ті ж Донбас чи Закарпаття, Кримську автономію. Різноманітність поглядів настільки велика, що іноді досягає діаметральної протилежності. У кожній території – своє бачення, якою має бути Українська держава. Для цього є об'єктивні причини: тут і мента-

льність, і етнічна самобутність, і географія. Окремо слід зазначити, що в ряді територій – складна історична доля, втім, це стосується нашої країни в цілому» [15, с. 6]. Тому Україна повинна мати свою концепцію регіональної політики, де передбачатиметься розв'язання найскладніших проблем територій: «саме концепцію, яка б дозволила здійснення єдиної державної регіональної політики, дозволила б визначати основні її принципи та напрями, а не пропозиції з розвитку окремих регіонів» [15, с. 6]. Уже в 1993 р. оцінка регіонального розвитку Україна здійснювалася Л. Кравчуком з використанням категорії «регіональна політика» [16, с. 2], хоча на той момент цілісної державної програми регіонального розвитку в Україні не існувало, понад те, в законодавство України поняття «регіон» не було інтегровано, що дозволяло і на загальнодержавному, і на регіональному рівнях досить вільно інтерпретували як зміст регіональної політики, так і саме поняття регіону.

Л. Кучма констатує у 1994 р., що в українському суспільстві «є і залишаються гострими ... регіональні протиріччя» [17, с. 4], тільки у 2000 р. інтегрував до «Стратегії економічного і соціального розвитку на 2000–2004 рр.» [18] поняття «активна регіональна політика», суть якої пропонувалося розглядати в тісному поєднанні з адміністративною реформою, оскільки саме така політика «передбачає створення ефективно діючої системи влади та управління в центрі і в регіонах, фінансово-економічне та нормативно-правове забезпечення останніх на основі оптимального поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів» [18, с. 7]. Ключовими завданнями регіональної політики визначалися: (1) впровадження механізмів стимулювання депресивних територій; (2) делегування значної частини управлінських функцій у регіони, посилення їх ролі та відповідальності у вирішенні всього комплексу завдань розвитку; (3) введення єдиних мінімальних соціальних стандартів та дієвих механізмів соціального захисту населення незалежно від економічних можливостей регіонів; (4) реалізація в кожному регіоні комплексних програм досягнення продуктивної зайнятості; (5) здійснення адміністративно-територіальної реформи; (6) створення двопалатного парламенту [18, с. 7–8].

Починаючи з 2002 р. Л. Кучма вказував на необхідність «здійснення активної державної регіональної політики», пов'язуючи її з перспективами євроінтеграції України: «Інтегрування України в європейські структури потребує вироблення та реалізації такої моделі взаємовідносин з регіонами й управління ними, що відповідає принципам регіональної політики Європейського Союзу, яка буде сприяти становленню нових форм співпраці у форматі *«центр – регіони»* [19, с. 6].

В. Ющенко, який підписав Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» [20], до активного використання категорії «регіон» звернувся тільки через декілька років від початку перебування на посту Президента України. Проголосивши в 2008 р., що «наш орієнтир – більше прав і відповідальності для місцевих громад і регіонів», і визначивши характер відносин *центр – регіони* як «анахронічний» [21, с. 5], В. Ющенко 31 березня 2009 р. зробив чергову спробу впровадження бікамералізму як інституціоналізованого механізму представництва регіональних інтересів [22, с. 2].

В. Янукович у своєму першому виступі перед Верховною Радою України визнав залежність між політичною кризою, економічним розвитком і регіональними протиріччями в Україні. На думку Президента, регіональні проблеми необхідно було розв'язувати в двох площинах – політичній та економічній. Політична площина розв'язання регіональних проблем була представлена не зовсім новим, швидше оновленим, баченням проблеми: необхідне «розв'язання проблеми рівного представлення інтересів усіх регіонів на центральному рівні, зокрема, у структурі законодавчої влади, або створення двопалатного парламенту, або зміни виборчого законодавства» [23, с. 16]. Таким чином, уперше було заявлено саме про рівне представництво регіонів, однак конкретні механізми досягнення такого рівного представництва не були визначені. Уперше в президентському дискурсі була використана категорія «загрози стабільності регіонального розвитку», до яких віднесли: відсутність рівноправних, партнерських відносин між центром і регіонами,

збереження практики ручного управління, втручання органів державної влади у сферу компетенції місцевого самоврядування; домінування переважно екстенсивного типу господарювання на місцевому (регіональному) рівні; затримка у підготовці та укладенні угод щодо регіонального розвитку як інструменту реалізації стратегій розвитку регіонів [23, с. 82–86].

Розгортання дискурсу П. Порошенка щодо проблем регіонального розвитку України відбувається навколо трьох основних проблем: (1) децентралізація влади («На основі нового Основного закону буде проведено вибори місцевих рад. Ради сформують виконкоми та оберуть їхніх голів, і вже вони, а не призначенці із Києва, управлятимуть регіонами і розпоряджатимуться місцевими бюджетами. ... Децентралізація передбачає і розширення прав регіонів у питаннях історичної пам'яті, культурних традицій, мовної політики» [24]); (2) вступ України до НАТО («це чи не єдине питання, в якому все ще залишаються суттєві розбіжності між регіонами [25]; «в цьому питанні все ще спостерігаються суттєві відмінності між різними макрорегіонами» [26]); (3) політичний процес у регіонах (сформована на сьогодні команда має «зелене світло на проведення регіональних реформ, маю на увазі і Мікаеля» [26]; «ті, кого Донбас обере своїми депутатами через два місяці – отримають мандат довіри й право представляти регіон у його контактах з центральною владою» [27]).

Отже, президентський дискурс періоду незалежності України позиціонував регіони України як фактор політичних та економічних ризиків, актуалізуючи потребу вироблення регіональної політики, проте не наголошуючи на необхідності їх формалізації. Для регіонів така ситуація означала політичну невизначеність у сфері компетенцій та повноважень, тож кожен регіон України, спираючись на увесь доступний комплекс ресурсів влади, вимушений був формалізувати офіційний та неформальний рівні взаємодії у вигляді регіонального політичного режиму.

Спробою переведення комунікативної категорії «регіон» у площину політичних відносин в Україні можна вважати формалізацію відносин *центр – регіони* за допомогою утворення

консультативно-дорадчих органів при Президентові України, які послідовно змінювали один одного: Рада регіонів (1994–2000); Національна рада з узгодження діяльності загальнодержавних та регіональних органів та місцевого самоврядування (2000–2005); Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування (2005–2008); Національна рада з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (2008–2010); Рада регіонів (2010–2015); Рада регіонального розвитку (2015–) [28, с. 9–16]. Ці інституції створювалися з метою вирішення питань реалізації державної регіональної політики, проте їх функціональна спроможність обмежувалася та обмежується існуючим сприйняттям регіонів як залежних від центру територій.

Оцінюючи виборче законодавство як механізм формування та легітимації сукупності суб'єктів регіонального політичного режиму, варто наголосити на тому, що упродовж 1994–2017 рр. в Україні було апробовано декілька типів виборчих систем. Так, вибори 1994, 1998 і 2002 рр. відбувалися за мажоритарною системою, місцеві вибори 2006 р. – за пропорційною, 2010 р. – за змішаною, а вибори 2014 р. відбувалися на засадах поєднання базових принципів пропорційної та мажоритарної виборчих систем. На місцевих виборах 1994, 1998 та 2002 рр. основна конкуренція відбувалася між кандидатами, які не посилалися на партійну належність як маркер електоральної ідентифікації з виборцем, що призвело до недостатнього структурування політичного простору регіонів та підвищення потенціалу неформальних мереж у структурі регіональних політичних відносин. Домінування, починаючи з 2006 р., принципів пропорційного представництва сприяло політизації органів місцевого самоврядування та прискорило формування регіональних політичних режимів, у яких інститути місцевого самоврядування набули ознак політичного суб'єкта.

Проте місцеві вибори, насамперед до обласних та районних рад, не пов'язувалися політичним центром з можливістю формування сукупності політичних акторів регіонального рівня, що пояснюється, насамперед, закладеним на рівні президентського



дискурсу розумінням регіону як залежної від центру території, яка є адміністративним регіоном, але не політичним. З іншого боку, саме місцеві вибори, починаючи з 2006 р., прискорили процес формування регіональних політичних режимів, риси яких чітко фіксуються на рівні регіонального політичного процесу, тоді як на рівні відносин центр – регіони не унаочнюються, продовжуючи транслювати «підкорений» стан.

Особливо важливим для розуміння потенціалу регіональних політичних режимів є визначення ролі Верховної Ради України як одного з найважливіших інститутів у формуванні регіональної політики – політики, яка визначає межі та можливості, ресурсну базу та політичну спроможність регіонального політичного режиму. Парламентський дискурс регіональної політики та регіонального розвитку відбувається переважно на рівні Комітету Верховної Ради України. 28 серпня 1990 р. Верховною Радою УРСР було утворено Комісію з питань діяльності Рад народних депутатів, розвитку місцевого самоврядування у складі 22 народних депутатів. Після обрання Верховної Ради України другого скликання назву Комісії було змінено на Комісія (з 1996 р. – Комітет) Верховної Ради України з питань державного будівництва, діяльності Рад і самоврядування. Кожного нового скликання назва цього Комітету зазнавала змін: Комітет з питань державного будівництва і місцевого самоврядування та діяльності рад (1998 р.); Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування (2002 р.); Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування (2006 р.); Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування (2007 р.); Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування (2012 р.); Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування (2014 р.) [29]. Зазначимо, що у ті періоди, коли до назви Комітету інтегрувалася категорія «регіональна політика», у його рамках створювався підкомітет, діяльність якого була зорієнтована саме на вироблення та правове

оформлення регіональної політики. Зокрема, з 2014 р. у Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування з шести підкомітетів, робота трьох (Підкомітет з питань місцевих органів виконавчої влади та територіального устрою; Підкомітет з питань органів самоорганізації населення, місцевих виборів та інших форм безпосередньої демократії; Підкомітет з питань регіональної політики, місцевих бюджетів та комунальної власності) зорієнтована саме на проблеми регіонального розвитку.

У своїй роботі Комітет під регіональною політикою має на увазі політику центру щодо регіонів України, залишаючи осторонь регіональну політику як процес, що набуває певного інституціонального оформлення у вигляді регіонального політичного режиму. Свідченням цього є визначення регіональної політики у Законі України «Про засади державної регіональної політики», де державна регіональна політика визначається як «система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності» [30].

Останнім визначеним індикатором, що встановлює зовнішні інституціональні параметри регіональних політичних режимів, є діяльність Кабінету Міністрів України, зокрема в частині процедури реалізації регіональної політики. У структурі Уряду України створено та функціонує Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, яке є «головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику...» [31]. Станом на лютий 2017 р. у Мінрегіоні був створений та функціонував Департамент з питань регіонального розвитку у складі 24 працівників, які здійснюють моніторинг регіонального розвитку, координують процес реалізації проектів та програм регіонального розвитку, формують

інституційне забезпечення територіального розвитку, керують процесом міжрегіонального та транскордонного співробітництва та розвитком сільських територій [32].

Створення Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) у складі загального фонду державного бюджету було здійснено з метою «прискорення соціально-економічного розвитку регіонів України, переведення державних інструментів розвитку регіонів на нову основу, відхід від старої практики фінансування виключно будівництва нових об'єктів, передусім бюджетної сфери, які домінували в переліках фінансування за кошти субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів, субвенцій на соціально-економічний розвиток окремих територій, у державних цільових програмах» [33]. Створення ДФРР дозволяє започаткувати в Україні фінансування проектів регіонального розвитку на конкурсній основі та відповідно до регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації.

Під час складання проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди державний фонд регіонального розвитку передбачається в обсязі не менше 1 % прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. Кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів [34].

Отже, президентський дискурс, який концептуалізує та інтерпретаційно наповнює категорію «регіон», динаміка виборчого законодавства, за допомогою якого відбувається формування та легітимація сукупності суб'єктів регіонального політичного режиму, парламентська діяльність та урядова політика визначають зміст зовнішнього каркасу інституціонального дизайну регіональних політичних режимів, що потенційно можуть утворюватися в

регіонах України. Проте специфіка інституціонального дизайну кожного конкретного політичного інституту визначається особливостями формування та функціонування таких інститутів, як інститути голови ОДА, політичних партій, місцевого самоврядування, громадських організацій, єврорегіональної співпраці, об'єднаних громад та інститутів-медіаторів (ЗМІ, дорадчо-консультативні органи тощо). Для визначення специфіки інституціонального дизайну в Чернівецькій області найбільшого значення набувають інститути голови ОДА, дорадчо-консультативних органів як інститутів-медіаторів, єврорегіональної співпраці та об'єднаних громад.

Інститут голови ОДА в умовах функціонуючої системи розподілу владних повноважень в Україні є тим інститутом, навколо якого відбувається процес формування регіонального політичного режиму. Це пов'язано з колом повноважень голови ОДА, який очолює обласну державну адміністрацію, здійснює керівництво її діяльністю, несе відповідальність за виконання покладених на неї завдань і за здійснення обласною державною адміністрацією її повноважень відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеві державні адміністрації», інших законів України. Саме голова ОДА представляє Чернівецьку обласну державну адміністрацію у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, політичними партіями, громадськими і релігійними організаціями, підприємствами, установами та організаціями, громадянами та іншими особами як в Україні, так і за її межами, регулярно інформує населення про стан виконання повноважень, покладених на обласну державну адміністрацію. Голова Чернівецької ОДА визначає структуру обласної державної адміністрації, затверджує штатні розписи апарату та структурних підрозділів обласної державної адміністрації, затверджує положення про апарат обласної державної адміністрації та положення про її структурні підрозділи, спрямовує і координує діяльність першого заступника, заступника голови, заступника голови – керівника апарату обласної державної адміністрації, керівників структурних підрозділів обласної

державної адміністрації, спрямовує діяльність голів районних державних адміністрацій та здійснює контроль за їх діяльністю.

Підтвердженням того, що саме інститут голови ОДА є основним у структурі регіонального політичного режиму, є те, що саме голова виступає розпорядником коштів обласної державної адміністрації в межах затверджених бюджетів та має право розпоряджатися рахунками і підписувати платіжні, розрахункові, інші фінансові і банківські документи. Голова ОДА у межах своїх повноважень координує діяльність Головного управління Державної казначейської служби України, Державної фінансової інспекції, Головного управління Міністерства внутрішніх справ України, Управління Служби безпеки України, підрозділів Збройних Сил України, Головного управління Міндоходів, прокуратури на території Чернівецької області. Отже, голова ОДА контролює увесь комплекс ресурсів влади, сконцентрований на території Чернівецької області.

Динаміка призначення голів Чернівецької ОДА повністю корелює з електоральними процесами та результатами президентських та парламентських виборів національного рівня: І. Гнатишин (1995 – 1996); Г. Філіпчук (1996 – 1998); Т. Бауер (1998 – 2003); М. Романів (2003 – 2005); М. Ткач (2005 – 2006); В. Куліш (2006 – 2010); М. Папієв (2010 – 2014); Р. Ванзуряк (2014 – 2015); О. Фіщук (2015 – до сьогодні). Оцінюючи голів Чернівецької ОДА з позицій виконання ними функцій центрального інституту регіонального політичного режиму, зазначимо, що (1), за винятком М. Романіва, В. Куліша та М. Папієва, усі інші голови Чернівецької ОДА є уродженцями Чернівецької області, що забезпечило їх інтеграцію у систему формальних та неформальних мереж регіонального простору; (2) окрім Р. Ванзуряка та М. Ткача, процес інкорпорації до політичної еліти був розпочатий головами Чернівецької ОДА у радянський період, що до певної міри сприяло трансляції звичних моделей управління та ухвалення політичних рішень, зорієнтованих на використання неформальних домовленостей та механізмів комунікації між зацікавленими суб'єктами; (3) за винятком М. Ткача, для усіх голів Чернівецької ОДА характерною є міжпартійна міграція, вектор якої залежав від

політичних процесів загальнодержавного рівня; (4) будучи політичним продуктом президентського регіонального дискурсу, у якому регіони є територіями, підпорядкованими центру, голови Чернівецької ОДА вимушені діяти у системі центр – регіони, побудованої за принципом патрон-клієнтальних відносин, функціонально виступаючи для центру як «клієнти», а для регіону як «патрони».

Для ствердження регіонального політичного режиму у Чернівецькій області, голови ОДА активно послуговувалися інститутами-медіаторами у вигляді дорадчо-консультативних органів. Процес їх створення на території Чернівецької області відбувався згідно з постановою КМУ щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики від 3 листопада 2010 р. № 996. Відповідно до затверджених документів, громадськість отримала більш дієвий інструмент залучення до формування та реалізації державної політики, зокрема, органи влади мають обов'язково проводити консультації з громадськістю з певних питань, а громадські ради стають більш дієвими виборними колегіальними консультативно-дорадчими органами. Громадські ради утворюються для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Членами громадської ради могли стати представники інститутів громадянського суспільства – громадських, релігійних, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, творчих спілок, асоціацій, організацій роботодавців, недержавних засобів масової інформації, інших непідприємницьких товариств і установ, легалізованих відповідно до законодавства.

23 грудня 2010 р. на засіданні громадської ради при ЧОДА було сформовано ініціативну групу з підготовки та проведення установчих зборів з обрання нового складу громадської ради [35]. На засіданні ініціативної групи було вирішено, що зацікавлені сторони мають подати до 24 січня 2011 р. до ініціативної групи заяву у довільній формі, підписану уповноваженою особою керівного органу інституту громадянського суспільства. До заяви в обов'язковому порядку мали додаватися рішення керівника

інституту громадянського суспільства, якщо інше не передбачено його установчими документами, про делегування представника для участі в установчих зборах, посвідчене печаткою; біографічна довідка делегованого представника інституту громадянського суспільства; копії документів, що підтверджують легалізацію інституту громадянського суспільства; інформація про результати діяльності інституту громадянського суспільства протягом останніх двох років.

Відповідним розпорядженням першого заступника голови ЧОДА Г. Галицем було затверджено склад ініціативної групи з підготовки проведення установчих зборів громадської ради при облдержадміністрації; управлінню з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю ЧОДА до 11 лютого 2011 р. доручено надати відповідну організаційну допомогу ініціативній групі для проведення установчих зборів за участі інститутів громадянського суспільства з метою обрання складу громадської ради; головам райдержадміністрацій до 11 лютого 2011 р. забезпечити проведення установчих зборів за участі інститутів громадянського суспільства для утворення громадських рад при райдержадміністраціях [36].

Установчі збори для формування нового складу громадської ради при облдержадміністрації були проведені 4 лютого 2011 р., на них з-поміж їх учасників обрано склад та керівництво громадської ради при ЧОДА та розглянуто основні напрями роботи нової громадської ради. В зв'язку з тим, що троє кандидатів набрали однакову мінімальну прохідну кількість голосів (по 14), відповідно до регламенту зборів було проведено додаткове відкрите рейтингове голосування. Порівняльний аналіз складу ініціативної групи з підготовки та проведення установчих зборів громадської ради при ЧОДА та складу ГР при ЧОДА на 2011–2013 рр. дозволив встановити, що, по-перше, зі складу ініціативної групи до громадської ради не увійшов тільки один представник громадянського суспільства – директор громадської організації «Буковинська Партнерська Агенція» В. Є. Зав'ялов; по-друге, два представники зі складу ініціативної групи, ставши членами ГР, змінили «громадянську» прописку: (1) Т. Б. Халавка у складі ініціативної групи позиціонував себе як заступник директора громадської організації «Буковинський центр виборчих техноло-

гій», а до складу ГР увійшов як представник інформаційного вісника «Толока»; (2) А. М. Анциперов у складі ініціативної групи позиціонував себе як незалежний експерт, а до складу ГР увійшов як представник Чернівецької міської громадської організації «Громадська спілка «Буковинська партнерська агенція». Отже, у складі ініціативної групи було фактично два представники однієї громадської організації [37].

Перші рішення ГР стосувалися організаційної будови цього дорадчого органу. Зокрема, було затверджено положення про громадську раду [38]; обрано голову, заступника голови та секретаря громадської ради [39]; утворено робочі комісії, затверджено голів, заступників голів та персональний склад робочих комісій ГР [40]. Згідно з положенням, громадська рада при ЧОДА є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Основними завданнями громадської ради є створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю облдержадміністрації; сприяння врахуванню облдержадміністрацією громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань готує та подає облдержадміністрації пропозиції: до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом; організації консультацій з громадськістю; підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи облдержадміністрації; проводить відповідно до законодавства громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів; здійснює громадський контроль за врахуванням облдержадміністрацією пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням нею нормативно-правових актів, спрямованих на



запобігання та протидію корупції.; інформує в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті облдержадміністрації та в інший прийнятний спосіб; збирає, узагальнює та подає облдержадміністрації інформацію про пропозиції громадських організацій щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення [41].

Рішення ГР приймається відкритим голосуванням простою більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуючого на засіданні. Рішення ГР мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду облдержадміністрацією. Рішення облдержадміністрації, прийняте за результатами розгляду пропозицій громадської ради, не пізніше ніж у десятиденний строк після його прийняття в обов'язковому порядку доводиться до відома членів громадської ради та громадськості шляхом його оприлюднення на офіційному веб-сайті облдержадміністрації та в інший прийнятний спосіб. Інформація про прийняте рішення має містити відомості про врахування пропозицій громадської ради або причини їх відхилення.

Кількісний склад громадської ради визначається установчими зборами. Строк повноважень складу громадської ради – два роки. До складу громадської ради може бути обрано не більше ніж по одному представнику від кожного інституту громадянського суспільства. Членство в громадській раді є персональним. У складі ГР при ЧОДА було утворено комісію з питань фінансів, економіки та підприємництва; комісію з питань соціального захисту населення та охорони здоров'я; комісію з питань освіти, культури, міжетнічних взаємин та зв'язків з засобами масової інформації; комісію з питань молоді, спорту та екології.

Найбільшого зацікавлення у члені ГР викликали питання освіти, культури, міжетнічних взаємин та зв'язків зі ЗМІ, куди увійшли представники національно-культурних товариств та експерти в сфері етнонаціональної та інформаційної політики. Водночас, комісію з питань молоді, спорту та екології очолив представник Чернівецької обласної громадської організації «Комітет виборців України» І. О. Баб'юк, тоді як представники молодіжних та екологічних ГО залишилися поза керівною структурою ГР.

Для організації ефективної діяльності ГР велике значення має

дотримання регламенту роботи. Регламент регулює організаційні та процедурні питання діяльності ГР при ЧОДА та декларує, що «робота громадської ради є відкритою і прозорою» [42]. Регламентом встановлено, що основною формою роботи ГР є засідання, які проводяться за потребою, але не рідше ніж один раз на квартал, повідомлення про проведення засідання громадської ради розміщується на офіційному веб-сайті облдержадміністрації. Позачергові засідання ГР скликаються за ініціативи двох третин загального складу її членів. Засідання ГР проходять відкрито, тому на запрошення голови ГР у засіданнях громадської ради можуть брати участь інші особи, які не є членами громадської ради; уповноважений представник ЧОДА бере участь у всіх засіданнях ГР без спеціального запрошення з правом дорадчого голосу.

Важливим є те, що у регламенті роботи ГР прописана процедура взаємодії з органом влади, при якому вона створена. Так, голова ГР може брати участь у засіданні колегії облдержадміністрації; ГР щороку готує та подає ОДА пропозиції (мають бути попередньо розглянуті та затверджені на засіданні ГР) до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю; ГР може подавати облдержадміністрації пропозиції щодо проведення консультацій з громадськістю, не передбачені орієнтовним планом проведення таких консультацій; голова ГР в обов'язковому порядку інформує облдержадміністрацію про ухвалені громадською радою рішення. Інформуючи громадськість про діяльність ГР, голова ГР у взаємодії зі ЗМІ та роз'ясненні позиції ГР має керуватися винятково рішеннями громадської ради. У всіх інших випадках голова ГР зазначає, що він висловлює власну позицію, яка необов'язково може відображати позицію громадської ради [42].

Варто зазначити, що інформація про те, наскільки ЧОДА використовує рішення ГР у підготовці управлінських рішень, є недостатньо представлена на сайті ЧОДА, тому ми не можемо повною мірою оцінити ефективність ГР. На нашу думку, для оцінки ефективності ГР при ЧОДА як інституту політичного режиму у Чернівецькій області варто звернутися до оцінки процесів оновлення складу громадської ради, які відображають рівень зацікавленості громадських організацій у медіативній підтримці регіонального політичного режиму (Табл.1).

Таблиця 1

**Порівняльний аналіз першого і другого складу  
зромадської ради при ЧОДА**

Перший склад громадської ради		Другий склад громадської ради (нові члени)
Залишилися у другому складі	Не були обрані до другого складу	
Анциперов Арсеній Миколайович – Чернівецька міська громадська організація «Громадська спілка «Буковинська партнерська агенція»	Ботушанський Олег Васильович – Екологічна громадська організація «Зелений світ Буковини»	БОЙКО Богдан Олегович – Чернівецька обласна громадська організація «Захист»
Баб'юк Ігор Орестович – Чернівецька обласна громадська організація «Комітет виборців України»	Ковальчук Оксана Петрівна – Чернівецька міська молодіжна громадська організація «Комітет молодих виборців»	БОРДІАН Валерій Гаврилович – Чернівецька обласна громадська організація «Асоціація ринків Буковини»
Бешлей Володимир Васильович – Чернівецьке міське громадське молодіжне об'єднання «Спілка активної молоді»	Нікітін Василь Олексійович – Чернівецька обласна організація Всеукраїнської молодіжної громадської організації «Молоді регіони»	БРОДОВА Людмила Степанівна – Чернівецька міська громадська організація «Гільфе»
Гаврада Ігор Остапович – Чернівецьке обласне громадське об'єднання «Буковинський центр виборчих технологій»	Николайчук Ольга Миколаївна – Чернівецька міська громадська організація «Бізнес-центр»	ГЕВ'ЮК Андрій Миколайович – Чернівецька міська громадська організація «Фонд «Буковина інноваційна»
Дорош Володимир Ілліч – Чернівецька обласна громадська організація «Буковинська фундація підтримки регуляторної реформи в Україні»	Медведев Віктор Григорович – Чернівецька обласна громадська організація «Буковинська громада»	ДЕМЧЕНКО Олег Вікторович – Чернівецьке обласне об'єднання «Чорнобильці Буковини»
Кирилюк Марія Іванівна – «Чернівецька обласна асамблея інвалідів»	Куцак Матвій Іванович – Чернівецька обласна громадська організація «Федерація шахів»	ДОРОЧЕВСЬКИЙ Анатолій Михайлович – Чернівецька обласна рада ветеранів України
Кирпушко Ярослав Васильович – Буковинський центр реконструкції та розвитку	Курко Ярослав Степанович – Чернівецька обласна організація товариства «Знання» України	КЛЕЙМАН Лев Ісайович – Єврейська громада Чернівецької області
Круглашов Анатолій Миколайович – Чернівецька міська організація «Буковинський політологічний центр»	Олійник Євгенія Юрївна – Чернівецька міська молодіжна організація «Клуб української молоді»	КОСТЕЛЬНИЙ Дмитро Васильович – Чернівецьке міське товариство політ'язнів та репресованих

*Продовження таблиці 1*

Синжерян Марія Георгіївна – Міжрайонне товариство молдавської культури Буковини	Смолдирева Тетяна Петрівна – Чернівецький прес-клуб реформ	МРУЧКОВСЬКА Ельвіра Миколаївна – Чернівецьке обласне громадське молодіжне об'єднання «Сучасник»
Старик Володимир Петрович – Товариство «Український Народний Дім в Чернівцях»	Халавка Тарас Богданович – Інформаційний вісник «Толока»	НАКОНЕЧНИЙ Ігор Йосипович – Чернівецька міська молодіжна організація «Станиця Чернівці Пласту-НСОУ»
Філяк Ярослав Юрійович – Чернівецьке обласне товариство дітей політв'язнів та репресованих «Спадкоємці»	Шкварковський Володимир Антонович – Чернівецька обласна рада профспілок	СКРИПНИК Віктор Володимирович – Чернівецька обласна організація «Федерація спортивного туризму»
	Шкрета Алла Олександрівна – Чернівецький міський благодійний фонд «Нова сім'я»	СТРУТИНСЬКИЙ Владислав Євгенович – Обласне товариство польської культури імені Адама Міцкевича
	Шламп Олександр Миколайович – Товариство австрійсько-німецької культури «Відродження»	ФІСАНОВ Володимир Петрович – Чернівецьке обласне громадське об'єднання «Буковинські перспективи»
	Юрійчук Василь Остапович – Чернівецька обласна рада ветеранів України	ХОРОШЕНЮК Іван Іванович – Чернівецьке обласне відділення ВБО «Всеукраїнська мережа людей, які живуть з Віл/СНІД»
		ШЕВЧУК Андрій Георгійович – Чернівецька обласна благодійна організація «Громадська соціальна служба «Допомога людям»
		ШОВА Олена Петрівна – Чернівецький обласний благодійний фонд «Дитинваліди»

*Джерело:* Складено за: Установчі збори з обрання Громадської ради при Чернівецькій обласній державній адміністрації прийняли рішення про обрання Громадської ради в кількості 25 осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oda.cv.ua/page/ustanovchi-zbori-z-obrannya-gromadskoi-radi-pri-chernivetskii-oblderzhadministratsii-priinyal-0>; Новообраний склад Громадської ради при Чернівецькій обласній державній адміністрації [12.03.2013] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oda.cv.ua/page/novoobranii-sklad-gromadskoi-radi-pri-chernivetskii-oblasnii-derzhavnii-administratsii>

Дані, наведені у Таблиці 1, засвідчують, що другий склад ГР при ЧОДА оновився більше ніж на 50 %. Проте до третього складу ГР при ЧОДА, затвердженого розпорядженням голови ЧОДА у жовтні 2015 р., увійшли тільки чотири представники інститутів громадянського суспільства, які працювали у першому та другому складах ГР при ЧОДА [43]. Водночас, представництво конкретних громадських організацій у ГР не змінилося настільки ж радикально, як її персональний склад. Тобто, якщо до першого та другого складу ГР входили переважно лідери громадських організацій Чернівецької області, то до третього складу ГР увійшли їх рядові члени. На нашу думку, це вказує на те, що потенціал впливу ГР на формування регіональної політики та функціонування регіонального політичного режиму у Чернівецькій області є незначним. Вартим уваги є ще одна принципова зміна у складі ГР, зокрема, поява серед її членів представників громадських організацій, пов'язаних з бізнес-інтересами (Чернівецька міська громадська організація «Економічні ініціативи») та клановим принципом організації політичних відносин (громадська організація «Земляцтво буковинців у м. Києві «Буковина»). Такі зміни є свідченням потенційного використання ресурсів цього інституту-медіатора з боку представників регіонального бізнесу для інкорпорації в процес розподілу ресурсів, управління якими перебуває в компетенції політичних за природою суб'єктів регіонального політичного режиму. Ця теза підтверджується й тим, що предметом дискусій першого та другого скликань ГР були переважно проблеми політичного, гуманітарного та соціального характеру [44], тоді як члени ГР третього скликання обговорювали насамперед розподіл бюджетних коштів, що надходять до чернівецького регіону за програмами Державного фонду регіонального розвитку [45].

Транскордонне співробітництво є інституціоналізованим інструментом регіонального політичного режиму, за допомогою якого здійснюється його зовнішнє самопозиціонування. Формалізації розуміння суті єврорегіону та транскордонного співробітництва мав сприяти Закон України «Про транскордонне співробітництво», прийнятий 24 червня 2004 р. [46], згідно з яким транскордонне співробітництво є спільними діями, спрямованими на

встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством. У свою чергу, єврорегіон – це організаційна форма співробітництва адміністративно-територіальних одиниць європейських держав, що здійснюється відповідно до дво- або багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво.

Становлення двосторонніх та транскордонних відносин між Чернівецькою областю та прикордонними повітами Румунії як основного партнера у транскордонній взаємодії відбувалося складно й суперечливо. На початковому етапі вихідним посилом румунських властей була теза про те, що східний кордон країни відсутній, оскільки кордон по Дністру був визначений СРСР в односторонньому порядку і нав'язаний під тиском зброї. Крім того, висловлювалася думка, що румунсько-українські кордони не гарантовані міжнародними договорами, тому можуть бути переглянуті, оскільки на момент підписання документів Україна не була суб'єктом міжнародного права і не брала участі в їх підписанні. Зрештою, це призвело до відтермінування підписання будь-яких договорів про двосторонні відносини, який Україна та Румунія підписали у м. Констанца 2 червня 1997 р.

До Договору про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією, який став результатом тривалих і бурхливих дискусій політиків двох сторін, були включені положення про розвиток співробітництва, зокрема і у його транскордонних формах. Так, згідно зі статтею 5 договірні сторони визнавали необхідність зміцнення та розширення співробітництва в рамках міжнародних організацій, включаючи регіональні та субрегіональні, а стаття 8 констатує, що «Договірні Сторони відповідно до положень Європейської Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями заохочуватимуть і підтримуватимуть безпосередні контакти та взаємовигідне співробітництво між адміністративно-територіальними одиницями України і Румунії, зокрема у прикордонних зонах.

Вони також сприятимуть співробітництву між адміністративно-територіальними одиницями обох держав у рамках існуючих, а також новостворюваних євро регіонів «Верхній Прут» і «Нижній Дунай», до участі в яких можуть запрошуватися адміністративно-територіальні одиниці інших зацікавлених держав. Договірні Сторони діятимуть в напрямку включення цього співробітництва в рамки відповідної діяльності європейських інституцій» [47].

Чернівецька область є суб'єктом «Карпатського Євrorегіону» (1993 р.), який об'єднав прикордонні території України (Закарпатська, Івано-Франківська, Чернівецька області), Польщі, Угорщини, Словаччини. З 1997 р. до складу «Карпатського Євrorегіону» увійшли прикордонні повіти Румунії. Правовими підставами для оформлення діяльності «Карпатського Євrorегіону» є Угода між органами державної влади та місцевого самоврядування «Про створення міжрегіональної асоціації Карпатський Євrorегіон» та Статут асоціації, ухвалені 14 лютого 1993 р. у м. Дебрецені. Потенційними напрямками діяльності «Карпатського євро регіону» визначалися спільне використання енергетичних ресурсів; вироблення спеціальної політики щодо охорони довкілля; збільшення притоку іноземного капіталу; вироблення програм регіонального розвитку; виробництво конкурентоздатної продукції; сприяння практичному запровадженню місцевих ініціатив; розвиток транспортного зв'язку на території «Карпатського Євrorегіону», подолання проблеми недостатньо розвинутої інфраструктури; розвиток сучасної економічної структури регіону; гармонійний розвиток людської інфраструктури; розвиток системи охорони здоров'я, соціального та культурного захисту; різнобічний розвиток туризму; зміцнення європейського та атлантичного співробітництва [48]. Однак аналіз реальних досягнень засвідчує концентрацію зусиль на проведенні міжнародних ярмарок та виставок у містах регіону; інтенсифікації зовнішньоекономічних контактів між територіями; організації конференцій для обговорення спільних проблем п'яти країн; підтримці транскордонних ініціатив вищих навчальних закладів, зокрема, утворенні Асоціації університетів «Карпатського Євrorегіону»; сприянні налагодженню комерційних зв'язків між підприємствами країн Карпатського Євrorегіону (заснування Асоціації карпатських

торгово-промислових палат); налагодженні діяльності прикордонних переходів, будівництво моста через Тису на українсько-угорському кордоні; співробітництві з міжнародними структурами, зокрема, з Комітетом економіки Європи при ООН, єврорегіоном «Maas-Rijn»; організації спортивних змагань.

Єврорегіоном, у межах якого найбільш активно відбувається транскордонне співробітництво між Чернівецькою областю та прикордонними повітами Румунії, є єврорегіон «Верхній Прут», створений 22 вересня 2000 р. в м. Ботошань (Румунія). Установчими документами його є Угода про утворення єврорегіону «Верхній Прут» та Статут єврорегіону. Засновниками єврорегіону виступили Чернівецька область (Україна), Ботошанський повіт (Румунія), Сучавський повіт (Румунія), Белцький повіт (Молдова), Єдинецький повіт (Молдова). Починаючи з 15 жовтня 2003 р. до складу єврорегіону «Верхній Прут» входять Чернівецька та Івано-Франківська області з боку України, Ботошанський та Сучавський повіти з боку Румунії, Фалештський, Єдинецький, Глоденський, Окницький, Ришканський та Бриченський райони з боку Республіки Молдова. Європейським асоційованим партнером єврорегіону є федеральна земля Карінтія (Австрія). Згідно з установчими документами діяльність єврорегіону «Верхній Прут» розгортається за такими напрямками, як розвиток і гармонізація торговельних і економічних відносин; розробка нових проектів співробітництва; розвиток і впровадження передових технологій; екологічна безпека, запобігання забрудненню басейнів Дунаю, Пруту, Сірету, Дністра і Чорного моря, запобігання та ліквідація наслідків промислових аварій і стихійних лих, збільшення кількості екологічно чистих виробництв; гармонізація розвитку інфраструктур, енергетичних систем, транспортних та комунікаційних мереж; розширення співробітництва у сферах нормативно-правового забезпечення, науки, освіти, культури, спорту та молоді; охорона здоров'я населення, розвиток туризму і рекреаційної діяльності; забезпечення повної та справжньої рівності осіб, які належать до національних меншин [49].

Аналізуючи процес створення єврорегіонів із залученням прикордонних територій України та Румунії, варто наголосити на



декількох моментах. По-перше, ініціатива їх створення походила не від регіональних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, а від центральних інститутів влади, що пояснюється політичним значенням територій (і для Києва, і для Бухареста), які увійшли до єврорегіонів на момент їх створення. По-друге, імплементація у Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією положень про створення єврорегіонів, які були чітко окреслені регіонально, засвідчує про неабиякий інтерес румунської сторони до внутрішньополітичних процесів, що відбуваються на українських прикордонних територіях. По-третє, транскордонна співпраця між Україною та Румунією на момент підписання угод про створення єврорегіонів оцінювалася й оцінюється до сьогодні як дієвий механізм контролю за дотриманням етнонаціональних і культурних прав та свобод румунської меншини, насамперед на території Чернівецької області. Таким чином, незважаючи на те, що в статутних документах наголошувалося на потребі розвитку економічних відносин між прикордонними територіями України та Румунії, для румунської сторони, на відміну від української, єврорегіони скоріше були моделями політичної взаємодії та спрямованого впливу на румунську спільноту Чернівецької області.

Починаючи з 2006 р. пріоритети діяльності єврорегіону «Верхній Прут» почали зміщуватися з політичної в економічну площину. За сприяння урядів України і Румунії та під егідою Центральноєвропейської Ініціативи в 2006–2008 рр. були успішно проведені три робочі зустрічі представників країн ЦЄІ: «Сучасні виклики транскордонного співробітництва на новому східному кордоні ЄС», «Сталий розвиток транспортних систем у зоні нового східного кордону ЄС» та «Трансрегіональний торгово-технологічний трансфер – виклики III тисячоліття» [50].

У 2008 р. до Спільного технічного секретаріату Програми сусідства «Румунія – Україна» від Чернівецької обл. було подано 13 проектних пропозицій для участі в конкурсному відборі проектів транскордонного співробітництва, що мали фінансуватися за бюджетом TACIS 2005. За результатами конкурсу відібрано 4 проекти транскордонного співробітництва загальною вартістю

2,5 млн. євро, що становило більше половини всіх коштів, виділених Україні Європейським Союзом у рамках Програми сусідства. Чернівецька ОДА сприяла реалізації 23 проектів у рамках зазначеної Програми (за бюджетною лінією PHARE/CBC 2004–2006) загальною вартістю 3,6 млн. євро. Для забезпечення результативної участі Чернівецької області у першому конкурсному відборі проектів у рамках Спільної операційної програми «Румунія – Україна – Республіка Молдова» ENPI/CBC 2007–2013, який був проголошений у липні 2009 р., у Чернівецькій ОДА була створена тимчасова робоча група з залученням волонтерів – проектних менеджерів з питань надання методичної та консультаційної допомоги з розробки проектів у рамках Спільної операційної програми «Румунія–Україна–Республіка Молдова» ENPI/CBC 2007–2013 на період з 13 квітня до 31 серпня 2009 р. Силами цієї групи було проведено 12 семінарів та тренінгів для підготовки проектних заявок, у тому числі 2 із залученням фахівців Спільного технічного секретаріату Програми сусідства «Румунія – Україна – Молдова» [ 51, с. 34].

Одним з основних пріоритетів транскордонної співпраці Чернівецької області сьогодні стають великі інвестиційні проекти, які були визначені Положенням щодо впровадження програм транскордонної кооперації Європейської Комісії № 951/2007, ст. 2 (7), як «проекти, які охоплюють ансамбль робіт, дій та послуг, призначених виконати неподільну функцію чіткого характеру, яка стосується чітко визначених та таких, що становлять взаємний інтерес, цілей з метою здійснення транскордонних інвестицій» [52]. Країни-учасниці Програми мають можливість спільно ідентифікувати великі транскордонні інвестиційні проекти, які не будуть відібрані шляхом звичайного конкурсу проектів. У цьому разі проекти мають бути чітко зазначеними у Програмі або стати об'єктом рішення Спільного моніторингового комітету, керуючись їх відповідністю до пріоритетів та заходів Програми та наявністю специфічного бюджету для цього. Великий інвестиційний проект має узгоджуватися з програмою та її пріоритетами; мати магістральне значення для розвитку певної частини регіону Програми; мати чіткий транскордонний вплив; відзначатися інвестиційним характером (інфраструктурою); бути відповідним національ-

ним/регіональним стратегіям розвитку та мати підтримку органів влади національного/регіонального рівнів з обох боків кордону; очікувати довготривалі результати; відповідати критеріям, визначених Програмою (Спільним моніторинговим комітетом), існуючим правилам та процедурам (транскордонне партнерство, обсяг гранту, прийнятність претендента, прийнятність заходу, прийнятність витрат тощо); має бути обґрунтування спроможності впровадити відповідний великий інвестиційний проект.

1 жовтня 2010 р. в м. Сучава відбулося Четверте засідання Спільного моніторингового комітету (СМК) Спільної операційної програми «Румунія – Україна – Молдова» 2007–2013 рр. у складі представників органів влади регіонального і центрального рівнів (міністерств, комітетів регіонального розвитку, агенцій регіонального розвитку, місцевих органів влади тощо), а також спостерігачів з боку громадянського суспільства трьох країн-учасниць: Румунії, України, Республіки Молдови. У рамках цього засідання було затверджено *список проектів*, які мали отримати фінансування в рамках Пріоритету 3 – просування заходів «від людини до людини». Спільний моніторинговий комітет ухвалив рішення збільшити суму, виділену для Пріоритету 3 Програми з 5 мільйонів до 7, 6 мільйонів євро; список, затверджений СКМ, містив загалом 62 проекти [50]. Зазначимо, що на цей конкурсний відбір від Чернівецької області було подано більше 40 спільних проектів. Уперше за останні роки керівництво області знайшло можливість профінансувати розробку транскордонних проектів для кожного району. З трьох національних великомасштабних інфраструктурних проектів, офіційно поданих Україною для фінансування Європейською Комісією, два проекти ініційовані та розроблені Чернівецькою областю. Перший проект вартістю до 7, 5 млн. євро спрямований на розвиток прикордонної інфраструктури краю, другий – на запобігання стихійним лихам, на що передбачено до 9, 9 млн. євро [53].

Незважаючи на те, що результати транскордонного співробітництва євро регіону «Верхній Прут» упродовж останніх років засвідчують появу позитивних тенденцій в українсько-румунській співпраці, темпи та інтенсивність її не можна визнати достатньою для розвитку українських прикордонних територій. Основними чинниками, які стримують повноцінне використання можливостей

транскордонного співробітництва України та Румунії є (1) невідповідність нормативно-правового регулювання повноважень місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування завданням транскордонного співробітництва у формі єврорегіональної співпраці; (2) недостатній рівень співпраці із закордонними учасниками транскордонного співробітництва щодо розвитку інфраструктури для наукових досліджень, технологічних розробок, освіти, культури, зв'язку, охорони здоров'я, використання потенціалу єврорегіонів для розвитку туристично-рекреаційної сфери; (3) низький рівень залучення до транскордонного співробітництва підприємницьких структур, недержавних установ та громадських організацій; (4) відсутність цілісної багаторівневої структури управління транскордонного співробітництва, як наслідок – її елементи працюють неузгоджено; (5) відсутність механізмів забезпечення поетапної реалізації транскордонних ініціатив на рівні національних представництв єврорегіонів; (6) відсутність кваліфікованих фахівців з проектного менеджменту в усіх рівнях органів державної влади та місцевого самоврядування.

Поряд з апробованими інститутами, що утворюють інституціональний дизайн регіонального політичного режиму у Чернівецькій області, варто згадати принаймні ще про два інститути, функціонування яких пов'язане з процесом ухвалення рішень на тлі недостатньої визначеності їх компетенцій – об'єднаних територіальних громад як продуктів процесу децентралізації влади в Україні та агенцій регіонального розвитку.

На перший погляд, перспективи створення та функціонування об'єднаних громад є доволі оптимістичними, однак ознайомлення з їх бюджетом розвитку спонукає до обережного прогнозування їх ефективності в контексті покращення життя членів громади. Наприклад, серед уже створених об'єднаних громад Чернівецької області, принаймні у двох (Великокучурівській та Мамалигівській), бюджет розвитку становить 0, 0 грн, а серед проєктованих подібна ситуація закладена в Великокучурівській та Кострижівській об'єднаних громадах (300 грн. у бюджеті розвитку Герцаївської об'єднаної громади та 295 грн. – у Заставнівській також не є обнадійливими). Зазначимо, що жодна з наведених існуючих та проєктованих громад не відраховує реверсної дотації [54]. Тобто

об'єднані територіальні громади за відсутності внутрішніх ресурсів для розвитку опиняються у ролі потенційного суб'єкта регіональних політичних режимів.

Стосовно агенції регіонального розвитку, яка є неприбутковою установою, створеною для ефективної реалізації державної регіональної політики, слід зазначити, що її співзасновниками можуть бути регіональні торгово-промислові палати, регіональні відділення всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, місцеві асоціації органів місцевого самоврядування відповідного регіону, громадські об'єднання, які діють у відповідному регіоні, вищі навчальні заклади, наукові установи [55]. Агенції регіонального розвитку працюватимуть як офіс з надання консультацій і практичної допомоги для підготовки та реалізації програм і проектів регіонального розвитку. Вони мають стати осередками співпраці між державним, приватним та громадським секторами, оскільки засновувати їх можуть обласні державні адміністрації, відповідні ради та неурядові організації як співзасновники. Очікується, що позитивний ефект від взаємодії та співпраці з агенціями регіонального розвитку матимуть як прості громадяни, так і органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації тощо. На нашу думку, агенції можуть стати тим публічним простором, на рівні якого відбуватиметься відкритий дискурс суб'єктів регіонального політичного режиму щодо вирішення економічних перспектив розвитку Чернівецької області.

Отже, інституціональний дизайн регіонального політичного режиму у Чернівецькій області формується під впливом чинників двох рівнів – зовнішніх стосовно регіонального політичного режиму, які визначають його потенційний каркас та формують смислові рамки (президентський дискурс, виборче законодавство, парламентська діяльність, урядова політика) та внутрішніх, які відображені на рівні функціональних особливостей інститутів голови ОДА, політичних партій, місцевого самоврядування, громадських організацій, євро регіональної співпраці, об'єднаних громад та інститутів-медіаторів (ЗМІ, дорадчо-консультативні органи тощо). Регіональний політичний режим в Україні самостійно не створює спеціальних політичних інститутів (форма-

льних чи неформальних), проте може надавати такого смислового значення функціям існуючих інститутів, що призведе до формування тіньової системи ухвалення рішень та підживить регіональні політичні режими в умовах політичної невизначеності центру щодо принципів регіональної політики.

---

1. Cardoso F. H. On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America / F. H. Cardoso // *The New Authoritarianism in Latin America*, David Collier, ed.– Princeton: Princeton University Press, 1979. – P. 33–57.

2. Collier R. B. Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America / R. B. Collier, D. Collier – Princeton: Princeton University Press, 1991.

3. Fishman R. Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy / R. Fishman // *World Politics*. – 1990. – Vol. 42 (April). – P. 422–440.

4. Kailitz S. Classifying political regimes revisited: legitimation and durability / S. Kailitz // *Democratization*. – 2013. – Vol. 20. – № 1. – P. 39–60.

5. Gasiorowski M. J. (1996), An overview of the political regime change dataset / M. J. Gasiorowski // *Comparative Political Studies*. – 1996. – vol. 29, no. 4. – P. 469–483.

6. Lawson S. 1993. Conceptual Issues in the Comparative Study of Regime Change and Democratization / S. Lawson // *Comparative Politics*. – 1993. – 25 (January). – P. 183–205.

7. Boix C. A Complete Data Set of Political Regimes 1800–2007 / C. Boix, M. Miller, S. Rosato // *Comparative Political Studies*. – 2012. – vol. 20, no. 10. – P. 1–32.

8. Pempel T.J. Restructuring Social Coalitions: State, Society and Regime / T. J. Pempel // *State Theory and State History*. – Newbury Park, CA: Sage Publications, 1992. – P. 118–48.

9. Reich G. Categorizing Political Regimes: New Data for Old Problems / G. Reich // *Democratization*. – 2002. – vol. 9, no. 4. – P. 1–24.

10. Linz J. J. Totalitarian and authoritarian regimes / J. J. Linz. – London: Lynne Rienner Publishers, 2000.

11. O'Donnell G. Authoritarianism: Argentina, 1966–1973. Comparative Perspective / G. O'Donnell. – Berkeley: University of California Press, 1988.

12. O'Donnell G. from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies / G. O'Donnell and P. Schmitter. – Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1986.

13. Skaaning S. Political Regimes and Their Changes: A Conceptual Framework / S. Skaaning // CDDRL Working Papers. Freeman Spogli Institute for International Studies, Stanford University. – 2006. № 55. – P. 1–30.

14. Шилз Э. Общество и общества: макросоциологический подход // Американская социология. Перспективы, проблемы, методы / Э. Шилз; [Пер. с англ.]. – М.: Наука, 1972. – 341–379.

15. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави. Доповідь Президента України Л. М. КРАВЧУКА на науково-практичній конференції «Актуальні проблеми управління територіями в Україні» // Голос України. – 1992. – 28 листопада. – С. 2, 6–7.

16. Про становище України та програми внутрішньополітичної і зовнішньополітичної діяльності Президента і Уряду України. Доповідь Президента України Л. М. Кравчука на сесії Верховної Ради України 20 травня 1993 року // Урядовий кур'єр. – 1993. – 22 травня. – С. 1–4.

17. Велич подвигу народного. Доповідь Президента України Леоніда Кучми на урочистому засіданні, присвяченому 50-річчю визволення України від фашистських загарбників 7 жовтня 1994 року // Урядовий кур'єр. – 1994. – 11 жовтня. – С. 3–4.

18. Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000 – 2004 роки. Послання Президента України до Верховної Ради України 2000 рік // Урядовий кур'єр. – 2000. – 23 лютого. – С. 5–12.

19. Послання Президента України Верховній Раді України тринадцятого скликання // Урядовий кур'єр. – 2002. – 4 червня. – С. 5–12.

20. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» № 2850-IV від 8 вересня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/3306.html>

21. Послання Президента України Віктора Ющенка до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 15. – С. 3–15.

22. Відповідь на виклики завжди одна – єдність: Щорічне послання Президента України Віктора Ющенка про внутрішнє і зовнішнє становище України // Чорноморські новини. – 2009. – 2 квітня. – № 35. – С. 1–2.

23. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.

24. Звернення Президента України Петра Порошенка // Урядовий Кур'єр. – 22.06.14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukurier.gov.ua/uk/articles/zvernennya-prezidenta-ukrayini-petra-poroshenka/>

25. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році» Урядовий Кур'єр. – 04.06.15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukurier.gov.ua/uk/articles/shorichne-poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovni/>

26. Пресс-конференція президента Петра Порошенко 14 января 2016 г. (полный текст) [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.2000.ua/mnenija/intervyu/polnyi-tekst-press-konferencii-petra-poroshenko-14-janv>

27. Звернення Президента України щодо дострокових парламентських виборів 26 жовтня // Урядовий Кур'єр. – 25.08.14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukurier.gov.ua/uk/articles/zvernennya-prezidenta-ukrayini-shodo-dostrokovih-p/>

28. Кармазіна М. Політичний регіон: підстави формування та функціонування / М. Кармазіна // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. – 2016. – Вип. 1 (81). – С. 5–23.

29. Історія Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування за період існування України як незалежної держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://komsamovr.rada.gov.ua/komdbud/control/uk/publish/article?art\\_id=51963&cat\\_id=50909](http://komsamovr.rada.gov.ua/komdbud/control/uk/publish/article?art_id=51963&cat_id=50909)

30. Про засади державної регіональної політики. Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

31. Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/03/Polozhennya-pro-Ministerstvo-regionalnogo-rozvitku-budivnitstva-ta-zhitlovo-komunalnogo-gospodarstva-Ukrayini.pdf>

32. Структура апарату Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово- комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/10/Struktura-ministerstva.pdf>

33. Про ДФРП [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dfrr.minregion.gov.ua/pro-konkurs>

34. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>

35. До уваги інститутів громадянського суспільства Чернівецької області! Розпочато формування нового складу Громадської ради при облдержадміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oda.cv.ua/page/do-uvagi-institutiv-gromadyanskogo-suspilstva-chernivetskoj-oblasti-rozpochato-formuvannya-no-0>

36. Розпорядження «Про забезпечення участі громадськості Чернівецької області у формуванні та реалізації державної політики» № Р-6 від 13 січня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oda.cv.ua/page/rozporyadzhennya-6-r-vid-13-sichnya-2011-r-0>

37. Установчі збори з обрання Громадської ради при Чернівецькій обласній державній адміністрації прийняли рішення про обрання Громадської ради в кількості 25 осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу:



<http://www.oda.cv.ua/page/ustanovchi-zbori-z-obrannya-gromadskoi-radi-pri-chernivetskii-oblderzhadministratsii-priinyal-0>

38. Рішення № 1 «Про затвердження положення про Громадську раду при обласній державній адміністрації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oda.cv.ua/page/rishennya-1-3>

39. Рішення № 2 «Про обрання голови, заступника голови та секретаря Громадської ради при обласній державній адміністрації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oda.cv.ua/page/rishennya-2-2>

40. Рішення № 3 «Про утворення робочих комісій, затвердження голів, заступників голів та персонального складу робочих комісій Громадської ради при обласній державній адміністрації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oda.cv.ua/page/rishennya-3-1>

41. Положення про Громадську раду при Чернівецькій обласній державній адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oda.cv.ua/page/polozhennya-pro-gromadsku-radu-pri-chernivetskii-oblasnii-derzhavnii-administratsii-0>

42. Регламент Громадської ради при Чернівецькій обласній державній адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oda.cv.ua/page/reglament-gromadskoi-radi-pri-chernivetskii-oblasnii-derzhavnii-administratsii-0>

43. Про затвердження персонального складу Громадської ради при Чернівецькій обласній державній адміністрації. Розпорядження від 28 жовтня 2015 р. № 745-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bukoda.gov.ua/gubrik/52>

44. Заява Громадської ради при Чернівецькій ОДА щодо суспільно-політичної ситуації в зв'язку з подіями 30 листопада – 3 грудня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oda.cv.ua/page/zayava-gromadskoi-radi-pri-chernivetskii-oda-shchodo-suspilno-politichnoi-situatsii-v-zv-yazku->

45. Засідання Громадської ради [Чернівецька обласна державна адміністрація] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bukoda.gov.ua/page/plan-zasidannya-gromadskoi-radi-3>

46. Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 року № 1861-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 499.

47. Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією від 2.06.1997 р. Договір ратифіковано Законом № 474/97-ВР від 17.07.97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=642\\_003](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=642_003)

48. Карпатський єврорегіон [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bukoda.gov.ua/page/karpatskii-evroregion>

49. Єврорегіон «Верхній Прут» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bukoda.gov.ua/page/evroregion-verkhni-prut>

50. Четверте засідання Спільного моніторингового комітету. Сучава, 1 жовтня 2010 р. // Електронний бюлетень: жовтень, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://cbc.mie.ro/Moldova/user\\_files/Electronic%20Bulletin%20JOP%20RO%20Ua%20MD%20oct%202010\\_UA.pdf](http://cbc.mie.ro/Moldova/user_files/Electronic%20Bulletin%20JOP%20RO%20Ua%20MD%20oct%202010_UA.pdf)

51. Цифри і факти (2008–2010 роки). До звіту голови Чернівецької облдержадміністрації Володимира Куліша «Про стан соціально-економічного розвитку та виконання делегованих повноважень». – Чернівці, 2009. – 68 с.

52. Підготовка великих інвестиційних проектів // Електронний бюлетень: жовтень, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://cbc.mie.ro/Moldova/user\\_files/Electronic%20Bulletin%20JOP%20RO%20Ua%20MD%20oct%202010\\_UA.pdf](http://cbc.mie.ro/Moldova/user_files/Electronic%20Bulletin%20JOP%20RO%20Ua%20MD%20oct%202010_UA.pdf)

53. Конференція, присвячена завершенню Програми сусідства Phare CBC Румунія – Республіка Молдова 2004–2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://cbc.mie.ro/Moldova/user\\_files/Electronic%20Bulletin%20JOP%20RO%20Ua%20MD%20June%202010\\_UA.pdf](http://cbc.mie.ro/Moldova/user_files/Electronic%20Bulletin%20JOP%20RO%20Ua%20MD%20June%202010_UA.pdf)

54. Об'єднані територіальні громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://atu.minregion.gov.ua/ua/gromady-list2/;](http://atu.minregion.gov.ua/ua/gromady-list2/)

55. Типове положення про агенцію регіонального розвитку. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 258 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248941325>