

Сергій Полтавець,

канд. політ. наук, ст. наук. співроб., директор Фонду Президентів України,
Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського
Київ, Україна

ІНІЦІАТИВИ ПРЕЗИДЕНТІВ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЯХ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ

Досліджено досвід впровадження адміністративно-територіальних реформ, ініціаторами яких виступили Президенти України. Відстежується реакція суспільства та політичних еліт на пропоновані трансформації через різноманітні комунікативні канали. Виокремлено підходи, що застосовувалися ініціаторами реформ для популяризації та роз'яснення необхідності перетворень. Закладені в діючій системі розподілу владних повноважень протиріччя ставали значною перешкодою для ефективного функціонування державних інститутів як на регіональному, так і на національному рівнях. Реформування адміністративно-територіального устрою розглядалося Президентами України як одне з найважливіших системних перетворень, актуальність якого не вичерпана до сьогодні.

Ключові слова: указ, Президент України, адміністративно-територіальна реформа, децентралізація, стратегічні комунікації.

За період незалежності України питання реформування адміністративно-територіального устрою порушувалися неодноразово, щоправда, досить часто таке реформування було безпосередньо пов'язане з політичною «доцільністю». Ідеться про бажання різних політичних сил за допомогою таких трансформацій забезпечити собі кращі позиції напередодні чергових, як правило, парламентських, виборів. У цьому процесі особливе місце займає Президент України, як глава держави та суб'єкт законодавчої ініціативи. Побудова ефективної системи управління була та залишається одним з головних завдань для держави всіх часів.

У перші роки творення Української держави новітньої доби, розбудова політичної системи вимагала одночасного, часто одномоментного, вирішення важливих проблем, наприклад створення таких інституцій виконавчої влади як: Президент України [1], уряд [2], нове виборче законодавство [3, 4], судова гілка влади [5, 6]. Саме тому адміністра-

тивно-територіальний устрій тривалий час залишався незмінним спадком радянської системи державного управління. Водночас варто згадати, що в досі чинному Законі «Про Президента Української РСР» частково виписані положення, які дозволяють главі держави впливати на адміністративно-територіальний устрій країни, у цьому контексті йдеться про ст. 7 згаданого Закону, у якій, зокрема, стверджується: «...Президент Української РСР має право скасовувати постанови і розпорядження Кабінету Міністрів Української РСР, Уряду Кримської АРСР, акти міністерств Української РСР, інших підвідомчих йому органів, виконавчих комітетів місцевих Рад народних депутатів Української РСР...» [1]. Попри те, що в Законі повсюдно присутні згадки про «Українську РСР», механізм реалізації управлінської діяльності Президента виписаний чітко. Проте його (президента) повноваження щодо реформування адміністративно-територіального устрою країни в частині зміни меж та кордонів адміністративних одиниць не були проблемою для наукових пошуків.

Військова агресія Російської Федерації проти України, анексія частини суверенних територій нашої держави стали особливим подразником для активної діяльності державних інституцій з метою пошуку адекватних кроків та здійснення реформ у тих сферах життєдіяльності держави та суспільства, які раніше не розглядалися як пріоритетні. Ідеться про, перш за все, гуманітарну частину державної політики, в тому числі її інформаційну складову. У процесі нових викликів, спричинених гібридною війною, які постали перед Україною, актуалізувалася тема розвитку, а у випадку України, побудови системи стратегічних комунікацій. В оприлюдненому у вересні 2015 р. Указі Президента України [7] серед інших понять термін «стратегічні комунікації» викладений так: «Стратегічні комунікації – скоординоване і належне використання комунікативних можливостей держави – публічної дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків, інформаційних та психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави» [7]. Саме збройна агресія Російської Федерації та, як наслідок, порушення територіальної цілісності України стали ключовим фактором визнання необхідності створення «окремих організаційних структур, які забезпечать набуття Збройними силами України, іншими складовими секторів безпеки та оборони необхідних оперативних спроможностей, у тому числі наукових та освітніх» [8].

Після проголошення незалежності України чи не найголовнішим завданням Президента України, як, власне кажучи, й парламенту, уряду та органів місцевого самоврядування, було утвердження нашої держави

як самостійного, незалежного суб'єкта міжнародної європейської та світової політики. Процес визнання України іншими державами не проходив швидко, проте «...протягом першого місяця після референдуму Україну визнали 57 держав світу, а на початок березня 1992 р. – 104. Водночас 47 з них встановили з республікою повномасштабні дипломатичні відносини» [9, с. 182–183].

Свідченням того, що пріоритетом Президента України Л. Кравчука (5 грудня 1991 р. – 19 липня 1994 р.) була зовнішня політика є наукові публікації, присвячені його діяльності [10–12]. Проблематика адміністративно-територіальних перетворень стала предметом дослідження вчених: В. Авер'янова [13], О. Киричук, яка вивчає досвід у цій сфері європейських країн [14, 15]. Дослідники-представники ГО простежували адміністративно-територіальну реформу в історичній ретроспективі [16].

У наявних наукових публікаціях президент держави, як суб'єкт законодавчої ініціативи не розглядався через призму його ініціатив, які мали на меті змінити наявну систему адміністративно-територіального устрою держави.

У передмові до книги Л. Кравчука [17] академік НАН України І. Курас, зокрема вказував: «Я, приміром, далекий від думки, що автор як голова Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи цією книжкою виправдовує себе в тій ситуації, що сама реформа в нас ще не зрушила з формальних, забалаканих, засмиканих позицій» [17, с. 4]. Ініціативи щодо проведення адміністративно-територіальної реформи за Президента України Л. Кравчука концептуально викладені ним у згаданій вище книзі. Аналізуючи недоліки існуючого стану адміністративного устрою, Л. Кравчук писав: «Немає у нас дієвої системи громадського самоврядування. Як тільки подивитися на неї прискіпливіше, так і з'ясується, що це поки що копія колишніх рад. Але тоді ради мали інші функції та повноваження... І обласний адміністративний устрій у нас архаїчний» [17, с. 58]. Підсумовуючи щодо причин, з яких адміністративно-територіальна реформа так і не відбулася ні за його президентства, ні вже в часи президентства Л. Кучми, коли Л. Кравчук очолював Державну комісію з проведення адміністративної реформи, перший український президент справедливо зауважив: «Ми, за старими традиціями, замість пошуку ефективних конструкцій і схем консервуємо пережите і віджите. Щоправда, маскуємо свої дії, робимо вигляд, що вводимо нове» [17, с. 71]. Ця система протиріч, яка не дозволяла ефективно реалізувати будь-яку реформу (в тому числі й адміністративно-територіальну), на думку Л. Кравчука, була та залишається продуктом

народу, який «не державницький, він залежний, весь час вимагає, щоб хтось ним керував, хтось на нього впливав. А це означає, що ми не позбулися рабської психології» [17, с. 77]. Серед інших вагомих аргументів Л. Кравчук виділяв і соціокомунікативний. Саме на важливості, стратегічності комунікативного елемента наголошував екс-президент України, ведучи мову про початок здійснення перетворень. З огляду на власний досвід, Л. Кравчук наголошував на необхідності створення своєрідних «інформаційних потоків». Головним їхнім завданням мало б бути формування каналів обміну інформацією між фахівцями в галузі адміністративно-територіальних перетворень та населенням. Екс-президенту Кравчуку це бачилося так: «...проведення самої реформи – це справа професіоналів. Але, скажімо, поштовх до проведення реформи, соціальна база – не справа фахівців. Це потреби суспільства... Якщо адміністративна реформа не відповідатиме цим загальним принципам, які вищі за технологію її проведення, вона не буде діяти в демократичній державі» [17, с. 77–78]. Попри те, що твердження про суспільство як місце для визрівання та артикуляції ідей реформ є доволі дискусійним, все ж треба визнати справедливою думку вітчизняних науковців стосовно того, що «ефективне управління інформаційно-комунікативними потоками і технологіями стає дієвим аргументом і вирішальним ресурсом політичної влади, яка за рахунок цілеспрямованого управління політичною інформацією досягає максимально можливих результатів з відносно малими затратами» [18, с. 15].

За першої каденції Л. Кучми (9 липня 1994 р. – 23 січня 2005 р.) у липні 1998 р. було прийнято Указ Президента України щодо впровадження Концепції адмінреформи [19]. В мотиваційній його частині, зокрема вказувалося: «З метою забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови відповідно до Конституції України (254 к/96-ВР) демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина...» [19]. У Концепції також ішлося про те, що «існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися в спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися в період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існує державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ...» [19]. Обґрунтовуючи необхідність впровадження реформи державного управління, автори Концепції вказували: «...Після проголо-

шення державної незалежності в Україні обсяги управлінської діяльності зросли в деяких сферах у 20–30 разів, а окремі з них (оборона, зовнішня політика) були утворені заново. Тому характерний для радянських часів метод реформування апарату управління шляхом його скорочення сьогодні не можна розглядати як ефективний» [19]. Особливу увагу в Концепції приділено уряду Української держави, повноваження якого «...в межах конституційно визначеного статусу... мають поширюватися на всі ланки системи органів виконавчої влади» [19], у цьому контексті документ передбачав для підвищення ефективності співпраці між головою держави та урядом «...надати Прем'єр-міністрові право на подання Президентові пропозицій не тільки щодо призначення, а й щодо звільнення з посад членів Кабінету Міністрів України, а також на подання аналогічних пропозицій щодо вирішення усіх інших, віднесених Конституцією України до відання Президента, кадрових питань в органах виконавчої влади» [19].

Система управління на регіональному рівні, що склалася в цей період (наприкінці 90-х років), у Концепції була охарактеризована так: «...запроваджена на початку 30-х років в інтересах централізованого партійно-бюрократичного управління. У зв'язку з цим значна частина самоврядних територіальних одиниць (зокрема, сіл, селищ, міст районного значення) сьогодні позбавлена необхідних фінансових та економічних ресурсів» [19]. Вже тоді ініціатори перетворень чітко фіксували існуючі недоліки, які були закладені в діючій системі розподілу владних повноважень, а відтак протиріччя тільки акумулювалися, і з часом ставали значною перешкодою для ефективного функціонування державних інститутів як на регіональному, так і на національному рівнях. Як наслідок, було зауважено існування «...об'єктивної потреби в децентралізації державного управління, деконцентрації, делегуванні та передачі функцій і повноважень щодо надання державних та громадських послуг» [19]. Вже тоді було окреслено, хоча й досить «пунктирно», перші кроки в здійсненні реформ як реакція на об'єктивну «необхідність проведення політики об'єднання невеликих територіальних громад, укрупнення самоврядних адміністративно-територіальних одиниць» [19].

У затверженій Указом Президента України «Концепції...» було наголошено на поступовості таких перетворень, які мали б тривати не менше 10 років. Якщо на першому етапі реформи передбачалася підготовка законодавчої та фінансової бази для відповідних перетворень з огляду на їх експериментальний характер, то на другому етапі йшлося про «...формування комунальних об'єднань територіальних громад...»

на базі сіл, селищ та міст [19]. Саме на другому етапі, враховуючи досвід функціонування таких територіальних громад, мали б бути внесені зміни до Конституції України. Як свідчить текст «Концепції...», розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади загалом виглядало логічним. Органи місцевого самоврядування мали б отримати право визначати на власний розсуд управління місцевими фінансами, об'єктами комунальної власності, об'єктами комунального землекористування та використання місцевих природних ресурсів, догляд за дорогами місцевого значення та їх будівництво, роботу місцевого громадського транспорту, дошкільних установ та закладів середньої освіти, культури, надання медичної допомоги комунальними закладами охорони здоров'я і т. ін. [19]. Проте надання місцевим органам виконавчої влади функції «загального нагляду» не лише за дотриманням конституційних норм та законів України, але й поширення такого нагляду на сфери: координація діяльності територіальних підрозділів (органів) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; видача ліцензій та дозволів, передбачених законодавством; контроль у встановлених законом межах за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування [19], – фактично повністю нівелювало б виписану вище автономність місцевих самоврядних структур.

Оскільки ініціатором реалізації згаданої «Концепції...» був Президент України, то логічним виглядав і той факт, що відповідна рада, комісія створювалися спільно парламентом та головою держави. Власне Президент України залишав за собою державний патронат за проведенням адміністративної реформи. У контексті нашого дослідження важливим вважаємо ще один момент: у текст Концепції п. VII було включено «Термінологічний словник», у якому подано визначення понять *Територіальна громада* – «спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» та *Комунальне об'єднання територіальних громад* – «соціально-політичне, територіальне утворення, що одночасно виступає територіальною спільністю людей – суб'єктів місцевого самоврядування і низовою одиницею в системі адміністративно-територіального поділу» [19].

Тема «децентралізації» то зникла з «топ-тем» обговорення у владних коридорах, то актуалізувалася з новою силою. Так, наприклад, наприкінці 2005 р. у Верховній Раді України відбулися парламентські слухання на тему: «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав

місцевого самоврядування» [20]. Симптоматично, що в черговий раз, обгрунтовуючи важливість тематики слухань, їх учасники відзначали: «...система побудови влади в Україні, з точки зору втілення конституційного принципу народовладдя, переживає глибоку системну кризу» [20].

Експерти ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив», аналізуючи процес реформування вітчизняного законодавства в частині внесення змін до усталеного порядку адміністративно-територіального поділу, відмічали, що, вносячи зміни з ініціативи Президента України [Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV (втратив чинність згідно з Рішенням Конституційного Суду № 20-рп/2010 (v020 p710-10) від 30.09.2010 у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття)], парламент створював, на той час, прецедент, відповідно до якого «...реалізація адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування істотно ускладнювалася нормами Конституції України, які, по-перше, закріпили у якості базової одиниці адміністративно-територіального поділу села, селища та міста; по-друге, визначили кількість та назви адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (областей); по-третє, унеможливили створення обласними і районними радами власних виконавчих органів, наділивши повноваженнями щодо здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць районні та обласні державні адміністрації» [21].

Варто згадати, що в Рекомендаціях парламентських слухань щодо децентралізації влади, зокрема вказувалось: «організація державної влади розвинутих країн Заходу базується на її децентралізації, поєднаній із сильними інститутами місцевого самоврядування. Таким чином, децентралізована модель в умовах сталого соціально-економічного розвитку довела свою перевагу над централізованою» [20]. Серед головних причин відсутності позитивних змін учасники слухань називали відсутність конструктивного діалогу між вищими державними органами та неурядовими громадськими організаціями і асоціаціями, які об'єднують органи місцевого самоврядування. Водночас на слуханнях не було конкретно вказано, кого мають на увазі, говорячи про «вищі державні органи». Проте варто зауважити, що перелік необхідних змін у вітчизняному законодавстві для ефективного функціонування органів місцевого самоврядування об'єктивно висвітлював широке коло потрібних трансформацій. Так, наприклад, згадувалося про таке: наявні суперечності в законодавстві, що стосувалися розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями;

відсутність фінансових механізмів (у вигляді місцевих податків та зборів), надмірна централізація фінансових ресурсів; наявність випадків співіснування кількох громад на одній території. Як бачимо, коло проблем, на яких наголошували учасники слухань у парламенті, майже повністю збігаються з тими, для вирішення яких було прийнято Указ Президента України [19], а це є переконливим свідченням того, що питання децентралізації за період з 1998 р. до кінця 2005 р. де-факто не вирішувалися. Додатковим доказом у цьому сенсі є зафіксований у «Рекомендаціях...» комплекс необхідних змін, серед яких, зокрема, згадуються законодавчі трансформації, які мали б відповідати Європейській хартії місцевого самоврядування [22], просвітницько-інформаційні заходи щодо необхідності децентралізації. У своїх рекомендаціях учасники слухань також пропонували Президенту України «провести засідання Національної ради з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку з метою обговорення основних напрямів, стратегій та шляхів реформування публічної адміністрації в Україні, процесів децентралізації державного управління, розвитку ефективного місцевого самоврядування та подальшого впровадження форм безпосередньої демократії» [20].

Як бачимо, на початку президентства В. Ющенка (січень 2005 р. – лютий 2010 р.) завдання децентралізації залишалося нерозв'язаним і найкращий цьому доказ – згадувані вище парламентські слухання. Проте спроби реформувати систему адміністративного управління та змінити територіальний устрій держави все ж робилися. Доречно буде згадати, що в новому уряді за президентства В. Ющенка з'явилася нова посада в уряді: Р. Безсмертний став віце-прем'єром з питань адміністративної реформи. У квітні 2005 р. віце-прем'єр презентував проект закону, який передбачав зміни в територіальному устрої держави. Зокрема, за ініціативи віце-прем'єр-міністра України передбачалося «ліквідувати районні державні адміністрації, а базовим рівнем територіального устрою зробити громади, які створювалися б з одного або кількох населених пунктів за умови, що в її межах проживає не менше 5 тис. жителів» [23]. Відповідно, з огляду на те, як відбувалося б зростання чисельності мешканців, і реформувався б територіальний поділ держави. Як приклад законопроект пропонував таку диференціацію: район є об'єднанням громад, у його межах має проживати не менше 70 тис. мешканців. У місті-районі мали б проживати не менше 70 тис. громадян. Відповідно, регіон – об'єднання районів і міст-районів, мав становити не менше 750 тис. жителів, а в місті-регіоні – понад 750 тис. жителів. До складу останніх мали належати столиця України – Київ та місто Севастополь [23].

У той період доволі жваво обговорювали актуальність та своєчасність такої реформи. Коментуючи нагальність змін, народний депутат України Б. Безпалий наголошував на наступному: «...Головне, щоб людям зручніше жити було, щоб, наприклад, і поліклініка, і школа, і аптека, щоб це було якомога ближче до людей. Ті місця, де дає держава різного роду довідки: БТІ, податкова, щоб вони були ближче до людей, щоб там до людей уважно ставилися, щоб там були маленькі черги» [20]. Попри полярність думок, критична частина парламентарів не ставила під сумнів необхідність змін, проте в підходах щодо їх реалізації відчувалася відмінність. Скажімо, нардеп М. Ратушний стверджував, що, «...піднявши роль місцевого самоврядування, можна спокійно йти на ліквідацію такої одиниці, як район. Це вивільнить великі частини бюджету при ліквідації чиновницьких бюрократичних одиниць» [23]. Проте застерігав, що тенденція до укрупнення територій може мати різноманітні загрози, в тому числі й виникнення сепаратизму. Про недоцільність адміністративних змін, з точки зору політичних інтересів держави, говорив і кандидат наук з державного управління А. Дуда: «...це надзвичайно шкідливий крок, який дійсно може породити серйозний сепаратизм, райони сьогодні для нас, з політичного боку – це опора держави. І в Криму ми мали стабільність і ліквідували мешковщину тільки за рахунок того, що є районні державні адміністрації, які напряму підпорядковуються Кабінету Міністрів України і Президентові України» [23].

Важливим для нас є той факт, що Президент України В. Ющенко не надто активно включався в медійний та громадський дискурс щодо цієї реформи. Її головним «подвижником» був Р. Безсмертний та ще деякі депутати партії «Наша Україна». Саме новопризначений віце-прем'єр Р. Безсмертний наполягав на тому, що «...нова філософія територіально-адміністративної реформи полягає в максимальному делегуванні повноважень органам місцевого самоврядування: більше повноважень – більше відповідальності» [24], – повідомляло видання «Українська правда», посилаючись на прес-службу урядовця. Аналізуючи законопроект «Про територіальний устрій України», запропонований Р. Безсмертним, юрисконсульт ГО «Центр законодавчих ініціатив» А. Захарченко констатував: «Позитивною рисою запропонованого законопроекту є його спрямованість на забезпечення повсюдності місцевого самоврядування шляхом віднесення до території громад земель, розташованих за межами населених пунктів» [25]. Експерт, проте, зауважував, що проект закону містив також досить дискусійні положення, як, наприклад, пропозиція авторів взяти критерій чисельності населення за єдиний показник при

вирішенні питання щодо укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Юрист вказував, що «його механічне застосування без урахування історично сформованих географічних, економічних, соціальних та культурних умов різних територій, навряд чи, приведе до позитивного ефекту» [25]. Роблячи проміжні висновки після аналізу законопроекту «Про територіальний устрій України», А. Захарченко наголошував на існуванні правових колізій, зокрема йшлося про наступне: він (законопроект) не в повному обсязі узгоджувався з офіційно чинною на той період Концепцією адміністративної реформи в Україні, затвердженою Указом Президента України від 22.07.98 № 810/98.

Головним аргументом на користь швидкого втілення реформи в життя було те, що існуючий адміністративно-територіальний поділ України був, зі слів віце-прем'єр-міністра, гальмом економіко-соціального розвитку регіонів. Про актуальність та нагальність проведення адмінреформи свідчило також те, що в процесі тодішніх соціальних комунікацій між владою та громадянським суспільством адміністративно-територіальна реформа була окремою «топ-темою». Так, приміром, у квітні 2005 р. в ефірі передачі «Вечірня Свобода» цю тему з журналісткою І. Халупою обговорювали Н. Шиманська – голова міжнародної фундації з розвитку місцевого самоврядування, депутат Київської міськради та А. Дуда – доцент кафедри Академії муніципального управління, кандидат наук з державного управління. В обговоренні також брали участь народні депутати від різних фракцій Верховної Ради України. Тодішній радник Президента України Б. Беспалий так обґрунтовував своєчасність змін: «Це проблема загальносвітова, тому що є, наприклад, село 800 чоловік чи 1000 чоловік, то у нього немає просто ресурсу, щоб утримувати дитсадок, не кажучи вже про школу чи поліклініку... Ми хочемо, щоб до управління територіальних громад під їхньою юрисдикцією знаходилася не тільки межа забудови, а й довколишні землі, а для цього треба провести розмежування» [20]. Водночас, заочно дискутуючи з Р. Безсмертним, А. Дуда висловлював сумнів, що укрупнення територіальних одиниць «наблизить» владу до людей, проте визнавав економічну доцільність перетворень, бо «...у нас більшість територіальних громад «нерентабельні», вони себе не забезпечують, ...тому що сільське населення не має ніякої дохідної частини бюджету, вони всі сидять переважно на міжбюджетних трансфертах» [23]. На підтвердження своєї позиції дослідник переконував: «громада може наблизитися до певної межі рентабельності десь від трьох тисяч людей, якщо є три тисячі чоловік у громаді, тоді можна говорити про економічну доцільність існування громад» [23].

Експерт визнавав, що реформа назріла, але наголошував на ризикованості таких кроків з боку політичних сил, які підтримують Президента України В. Ющенка, бо обґрунтовано допускав не сприйняття людьми запропонованих перетворень. Необхідність адміністративно-територіальної реформи підкріплювала на прикладі закордонного досвіду Н. Шиманська, коли стверджувала: «Хотілося, щоб як у Данії, як у Польщі... там чітко сказано, що оцей рівень – дитячі садки і початкові школи – це місцевий рівень, а вищий навчальний заклад – це інший рівень» [23].

У 2005 р. пропонував вивчати досвід Польщі і політолог В. Павлів, вказуючи на поетапність реформування та економічні зиски від укрупнення воєводств [23]. Пізніше, у середині лютого 2014 р., коли ЗМІ з подачі представників Партії регіонів розпочали «розкручувати» тему федералізації України, В. Павлів в інтерв'ю «Радіо Свобода» коментував цю тему так: «Україні потрібна територіально-адміністративна реформа, коли кожен з регіонів буде хотіти більше повноважень, і він їх буде мати. Тоді навіть не треба говорити про федералізацію. Польща, наприклад, не є федеративною країною, але її регіони мають настільки сильні повноваження, що вони не страждають від тиску центру» [26]. Окрім позитивних прикладів подібних реформ за кордоном, вітчизняні науковці вказували й на недоліки законопроекту Р. Безсмертного. Заступник директора Інституту економіко-правових досліджень НАН України, доктор економічних наук В. Василенко зазначав: «При вирішенні будь-яких питань щодо майбутніх змін територіального устрою повинна в обов'язковому порядку враховуватися думка жителів територіальних громад, виражена ними шляхом референдуму. При цьому штучне об'єднання сільських населених пунктів у громади з використанням виключно арифметичного принципу – 5 тис. жителів – може спричинити виникнення конфліктів: від суто побутових до соціально-економічних» [25].

Тодішні дискусії (зразка 2005 р.) вкотре показали, що українська політична еліта сприймає будь-яке реформування (в тому числі й адміністративно-територіальне) тільки через призму своїх передвиборчих та фінансово-економічних інтересів. У цьому контексті доцільно згадати думку тодішнього очільника Соціалістичної партії України О. Мороза, який переконував, що уряд повинен займатися не адміністративно-територіальною реформою, а питаннями податкової системи та бюджету. О. Мороз категорично стверджував: «Я буду все робити, щоб вона (адміністративно-територіальна реформа) була заблокована в парламенті і вважаю, що в мене знайдеться однодумців більше 300 депутатів» [27]. Науковцям, аналізуючи цю спробу здійснити перетворення

в адміністративно-територіальній структурі держави, доводилось констатувати: «На жаль, доля зазначеного законопроекту була така ж, як і попередніх законопроектів з цих питань – він залишився лише законопроектом...На цьому етапі йшлося вже про системне реформування територіальної організації влади, у т.ч. й шляхом конституційних змін» [28, с. 11].

Наприкінці 2005 р. тодішній голова уряду Ю. Єхануров, підсумовуючи результати реалізації адмінреформи, зазначав: «...Влітку цього року (2005) по всій Україні представники місцевих громад виступили проти її проведення. Напевно, це була потужна піар-акція і люди на місцях просто не зрозуміли, що пропонувалося в ході цієї реформи» [29]. У своєму Посланні до Верховної Ради України (2008 р.) Президент України В. Ющенко наголошував: «У системі органів виконавчої влади потрібно поширити принципи децентралізації та субсидіарності. У руслі європейської практики потрібно підійти до реалізації прав громад. Тут наріжним каменем вважаю Статут територіальної громади, який захищатиме потреби людей на місцях і, безперечно, відповідатиме Конституції України» [30]. Наприкінці грудня 2009 р. він так коментував не реалізовану адмінреформу: «Чогось не вистачило... не змогли переконати місцеву владу, що вона повинна бути першим партнером у цьому реформуванні. Після адміністративної належить реалізувати фінансову та фіскальну реформи. Гроші ростуть не в Києві, гроші ростуть на місцях – там, де збираються податки» [31]. Як бачимо, у перший період президентства В. Ющенка адміністративно-територіальна реформа в Україні розглядалася як один з основних елементів трансформації існуючої системи взаємовідносин між владою та громадянським суспільством та водночас передбачалася (щоправда, на рівні публічних заяв політиків та чиновників) необхідність внесення відповідних змін до Конституції України.

За президентства В. Януковича (25 лютого 2010 р. – 22 лютого 2014 р.) вкотре була здійснена спроба реалізувати адміністративно-територіальну реформу. Ініціатором законопроекту «Про об'єднання територіальних громад» № 4344-VI від 14.12.2011 р. виступив тодішній прем'єр-міністр України М. Азаров. У висновку Головного науково-експертного управління щодо цього законопроекту зазначалося: «Доводиться констатувати, що концепція проекту щодо утворення “об'єднаних територіальних громад, які мають єдиний адміністративний центр” без одночасної ліквідації (реорганізації) існуючих адміністративно-територіальних одиниць та створення замість них нових укрупнених територіальних утворень

містить ознаки невідповідності цитованим вище положенням розділів IX і XI Конституції України...» [32]. Експерти управління наполягали на тому, що положення запропонованого законопроекту суперечать положенням Основного закону держави – Конституції України. Окрім суто правових неузгоджень, фахівці свою мотивацію доповнювали й доволі дискусійними твердженнями на зразок: «...очевидним є те, що формування об'єднаних територіальних громад, середня чисельність яких складатиме 9 тис. осіб, що проживатимуть у середньому в 16 населених пунктах, очікувана середня площа яких становитиме близько 400 кв. км, а відстань від найвіддаленішого населеного пункту громади до її адміністративного центру (який має бути розташований найближче до її географічного центру) не перевищуватиме, як правило, 30 кілометрів, призведе до відчуження громадян не лише від влади, а й від відповідних адміністративних та інших послуг, у зв'язку з чим таке укрупнення територіальних громад виглядає надмірним і не містить належного обґрунтування» [32]. Експертний висновок був доволі розлогим, у правників було чимало зауважень до пропонованих законопроектом новел, як, наприклад, запровадження посади «старости села, селища...». Важливим залишається той факт, що узагальнюючий висновок управління був таким: «за результатами розгляду в першому читанні законопроект доцільно відхилити» [32].

Через рік, у березні 2013 р., заступник Голови Адміністрації Президента України С. Ларін стверджував: «реформа має йти не “зверху”, а “знизу”, і для цього потрібно провести широке обговорення концепції... реформа місцевого самоврядування розрахована на декілька років, будуть реалізовані пілотні проекти із запровадження тих чи інших аспектів реформи» [33]. Водночас керівник Головного управління з питань конституційно-правової модернізації Адміністрації Президента України М. Ставнійчук зауважувала, що «проведення адміністративно-територіальної реформи нині не на часі, хоча і було б доречно розглядати ці питання в комплексі. Сьогодні не йдеться про здійснення адміністративно-територіальної реформи. Немає, ще не визріли умови, в тому числі економічні і соціальні, для того, щоб ми вели мову про початок серйозних дій по запровадженню адміністративно-територіальної реформи» [33]. Як бачимо, здійснення перетворень у цій сфері знову не відбулося. Про необхідність чи непотрібність змін йшлося лише на рівні публічних заяв як прихильників, так і противників реформ.

Чергова спроба реалізувати багатостраждальну адміністративно-територіальну реформу була зроблена у 2014 р. За півтора місяця до виборів президента України Кабінет Міністрів України прийняв відповідне розпорядження [34].

За президентства П. Порошенка (червень 2014 р. – травень 2019 р.) діяльність виконавчої влади в цьому напрямі активізувалася. На початку 2015 р. Президент України підписав Указ «Про Стратегії сталого розвитку “Україна–2020”» [35]. Серед пріоритетних реформ у Стратегії були визначені: реформа системи національної безпеки і оборони, оновлення влади та антикорупційна реформа, судова реформа та реформа правоохоронної системи, децентралізація та реформа державного управління. У лютому 2015 р. на розширеному засіданні уряду Президент України П. Порошенко, зокрема, зауважив: «Децентралізація, яку ми розробляємо, не матиме нічого спільного з федералізацією. Україна – унітарна держава, і це повністю відповідає ставленню українського народу. Понад 80 відсотків населення твердо стоять на позиції унітарності нашої держави. У процесі децентралізації слід посилити відповідальність за сепаратистські заяви, які ведуть до розколу країни» [36].

Даючи оцінку ефективності здійснених у цій сфері реформ, науковці Інституту регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАН України у 2016 р. зазначали, що прийнята парламентом Постанова [37], яка попередньо схвалювала законопроект внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади була довгоочікуваною. Фахівці прихильно поставилися також до запропонованого в законопроекті «механізму контролю з боку виконавчої влади за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції і законів України через інститут префектів» з огляду на позитивний закордонний досвід. Тим паче, що «в Україні потреба в такому інституті загострена ще й нестійким політичним становищем та необхідністю протидії антидержавним сепаратистським проявам, інспірованим деякими сусідніми країнами» [38 с, 170].

Як бачимо, і науковці, і голова держави були суголосні в тому, що децентралізація – одна з ключових реформ у країні – одночасно мала містити запобіжники проти сепаратизму, який у наш час набрав форм відкритої збройної агресії проти держави. Не маючи можливості в межах однієї статті покроково відстежити впровадження децентралізації як однієї з форм реалізації адміністративно-територіальної реформи за Президента України П. Порошенка, все ж вважаємо за необхідне згадати підписаний ним Указ «Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади» [39]. Навіть сама назва указу дозволяє зробити висновок про те, що реформа попри безліч здобутків, так би мовити, «пробуксовує». Мабуть, саме тому в Указі, окрім іншого, сказано: «...Визнати необхідність невідкладної консолідації зусиль щодо визначення засад адміністративно-територіального устрою України

на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації в здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, а також з урахуванням основних принципів місцевого самоврядування» [39].

Чи збережеться поступовість, неперервність у реалізації адміністративно-територіальної реформи за Президента України В. Зеленського, покаже час. Звісно, існує небезпека того, що нові політичні гравці в Офісі Президента та парламенті будуть використовувати усталену в новітній українській політичній історії формулу: «звинувачуй у прорахунках та недоліках незавершених реформ своїх попередників». Проте можемо висловити припущення, що наявні позитивні приклади децентралізації в регіонах спонукатимуть, передусім місцеву владу, підтримати продовження розпочатих трансформацій.

Надзвичайна багатогранність, взаємозалежність елементів системи державного управління ілюструється складністю проведення реформ у будь-якій сфері людської життєдіяльності в межах одного державного утворення. Адміністративно-територіальна реформа – цьому найкраще підтвердження. Вітчизняні вчені щодо цього зазначають: «Фактично процес адміністративно-територіальної реформи в Україні має полягати у взаємопов'язаному здійсненні кількох реформ: реформа територіального поділу держави; адміністративна реформа – зміни відповідно до визначеної мети та цілей системи державного управління, її інститутів, організаційних структур та інструментів, правових і фінансово-економічних основ функціонування; реформа місцевого самоврядування – зміна системи організації та основ діяльності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення...» [38, с. 8].

Навіть досить побіжно ознайомившись з основними етапами реалізованих, а в більшості випадків, на жаль, нереалізованих адміністративних реформ на вітчизняних теренах, ми бачимо, що однією з головних перешкод, окрім відвертого їх (реформ) саботування з боку політичних еліт та різноманітних «груп тиску», є не усвідомлення українськими громадянами доцільності та гострої необхідності здійснення таких перетворень. Найперше на пам'ять приходить зустріч тодішнього віце-прем'єра уряду Р. Безсмертного влітку 2005 р. з жителями м. Макарів на Київщині, які виступили проти адміністративно-територіальної реформи. Така реакція громадян спонукала Р. Безсмертного подати у відставку. Можемо висловити припущення, що причиною тодішньої невдачі стала відсутність постійних, багатоканальних, а як результат – дієвих та ефективних – суспільних комунікацій державних інституцій

та громадянського суспільства. При цьому ми маємо усвідомлювати, що складність таких перетворень збільшується багатократно ще й тому, що «сьогодні оптимізацію суспільних трансформацій, реформ влади, територіально-адміністративного устрою не можна реалізувати без врахування цих процесів у воєнних умовах – обмеження матеріальних ресурсів, фінансових активів, слабких зовнішніх інвестицій і потужного дезінформаційного покриття агресором певних територій, нищення соціальної інфраструктури [35, с. 30]. Реформувати державу в мирний час – надзвичайно складне завдання, а в умовах ведення неоголошеної війни з Росією й поготів. Саме тому успіх будь-яких реформ залежатиме не тільки від політиків та урядовців, їх ефективність можуть довести громадяни, місцеві мешканці – здійснюючи ці перетворення на регіональному рівні.

Список використаних джерел

1. Про Президента Української РСР: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки № 1295-ХІІ від 5 лип. 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1295-12>. – Назва з екрана.
2. Про Кабінет Міністрів України: Закон України № 794-VII від 27 лют. 2014 р. (перша редакція) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18/ed20140227>. – Назва з екрана.
3. Про вибори народних депутатів України: Закон України № 4061-VI від 17 листоп. 2011 р. (перша редакція) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4061-17#History>; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17/ed20111117>. – Назва з екрана; Про вибори народних депутатів України: Закон України № 4061-VI від 28 лют. 2019 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>. – Назва з екрана.
4. Про місцеві вибори: Закон України № 595-VIII від 14 лип. 2015 р. (перша редакція) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19/ed20150714>. – Назва з екрана.
5. Про арбітражний суд: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки № 1142-ХІІ від 4 черв. 1991 р. (перша редакція) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1142-12/ed19910604>. – Назва з екрана.
6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України № 1402-VIII від 2 черв. 2016 р. (перша редакція) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/ed20160602>. – Назва з екрана.

7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 верес. 2015 р. «Про нову редакцію Военної доктрини України»: Указ Президента України № 555/2015 від 24 верес. 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>. – Назва з екрана.

8. *Попова Т.* До питання підготовки фахівців зі стратегічних комунікацій [Електронний ресурс] / Т. Попова. – Режим доступу: <https://www.radio-svoboda.org/a/28538557.html>. – Назва з екрана.

9. *Короткова О.* Внесок Президента Леоніда Кравчука у створення позитивного іміджу Української держави у світі / О. Короткова // *Наук. записки Ін-ту політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса* : зб. наук. пр. ; НАН України. – 2006. – Вип. 3. – С.181–190.

10. *Кармазіна М. С.* Президентство: український варіант / М. С. Кармазіна ; НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса. – Київ : Бланк-Прес, 2007. – 365 с.

11. *Михальченко М. І.* Україна розділена в собі: від Леонідії до Вікторії / М. І. Михальченко, В. Андрущенко ; НАН України. – Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса, 2009. – Т. 1. – 490 с.

12. *Михальченко М.* Україна розділена в собі: від Леонідії до Вікторії / М. Михальченко, В. Андрущенко ; НАН України. – Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса, 2009. – Т. 2. – 458 с.

13. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Київ : Факт, 2003. – 384 с.; *Виконавча влада і адміністративне право* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Київ : Ін-Юре, 2002. – 668 с.

14. *Киричук О.* Багаторівневе (мережеве) управління в Європейському Союзі: нові виклики для України / Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій : матеріали наук.-практ. конф. (3 квітня 2009 р.): у 2 ч. Ч. 2 / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – С. 194–208.

15. *Киричук О. С.* Особливості багаторівневого («мережевого») управління ЄС: роль міжурядових агентств [Електронний ресурс] / О. С. Киричук // *Ефективність державного управління*. – 2012. – Вип. 32. – С. 46–58. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2012_32_8. – Назва з екрана.

16. *Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи* / упоряд. В. П. Тимошук. – Київ : Факт, 2002. – 100 с.

17. *Кравчук Л. М.* Держава і влада: досвід адміністративної реформи / Л. М. Кравчук. – Київ : Інтелект, 2001. – 192 с.

18. *Закіров М.* Сучасні інформаційно-комунікативні технології як фактор еволюції соціально-політичних відносин / М. Закіров // Наук. пр. Нац. б-ки України ім. В. І. Вернадського : зб. наук. пр. – Київ, 2017. – Вип. 46. – С. 11–30.

19. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України № 810/98 від 22 лип. 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>. – Назва з екрана.

20. Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування»: Постанова Верховної Ради України № 3227-IV від 15 груд. 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3227-15>. – Назва з екрана.

21. Політична реформа: нові виклики для влади, політиків та суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://parlament.org.ua/2005/12/12/politichna-reforma-novi-vikliki-dlya-vl/>. – Назва з екрана.

22. Європейська хартія місцевого самоврядування № 994_036. Редакція від 16 листоп. 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036. – Назва з екрана.

23. *Халуца І.* Яка адміністративна реформа потрібна Україні [Електронний ресурс] / І. Халуца // Радіо Свобода. – 2005. – Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/929330.html>. – Назва з екрана.

24. Безсмертний поспішає з реформою, щоб не перетворити її у «собачу пісню» [Електронний ресурс] // Українська правда. – 2005. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/news/2005/03/17/3007956/>. – Назва з екрана.

25. *Захарченко А.* Проблеми законодавчого забезпечення адміністративно-територіальної реформи в Україні [Електронний ресурс] / А. Захарченко. – Режим доступу: <http://parlament.org.ua/2005/07/21/problemi-zakonodavchogo-zabezpechenn-2/>. – Назва з екрана.

26. Федералізація – сценарій розриву України, написаний у Кремлі – експерти [Електронний ресурс] // Радіо Свобода. – 2014. – Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/25267212.html>. – Назва з екрана.

27. Рада не прийме адміністративно-територіальну реформу, прогнозує Мороз [Електронний ресурс] // Обозреватель. – 2005. – Режим доступу: <https://www.obozrevatel.com/ukr/politics/94308-rada-ne-prijme-administrativno-teritorialnu-reformu-prognozue-moroz.htm>. – Назва з екрана.

28. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи / В. С. Куйбіда, В. П. Павленко, В. А. Яцюк [та ін.]; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – Київ, 2009. – 618 с.

29. Єхануров взявся за адміністративно-територіальну реформу [Електронний ресурс] // Обозреватель. – 2005. – Режим доступу: <https://www.obozrevatel.com/ukr/politics/50876-ehanurov-vzyavsvya-za-administrativno-teritorialnu-reformu.htm>. – Назва з екрана.

30. Послання Президента України Віктора Ющенка до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n00131-00-08>. – Назва з екрана.

31. Ющенко захотів перекопати карту України [Електронний ресурс] // ТСН. – 2009. – Режим доступу: <https://tsn.ua/ukrayina/yushchenko-zahotiv-perekroyiti-kartu-ukrayini.html>. – Назва з екрана

32. Висновок Головного науково-експертного управління ВРУ на проект Закону України «Про об'єднання територіальних громад» (реєстр. № 9590 від 14 груд. 2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9590&skl=7. – Назва з екрана.

33. У Януковича кажуть, що адміністративно-територіальна реформа – не на часі [Електронний ресурс] // УНІАН. – 2013. – Режим доступу: <https://www.unian.ua/politics/766062-u-yanukovicha-kajut-scho-administrativno-teritorialna-reforma-ne-na-chasi.html>. – Назва з екрана.

34. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. – Назва з екрана.

35. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>. – Назва з екрана.

36. Президент наголосив на необхідності втілення в життя програми реформ і відзначив першочерговість децентралізації [Електронний ресурс]// веб-сайт: Децентралізація. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/193?page=8>. – Назва з екрана.

37. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: Постанова Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/656-19>. – Назва з екрана.

38. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування : монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України»; наук. ред. В. С. Кравців. – Львів, 2016. – 264 с. – (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

39. Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади: Указ Президента України № 412/2018 від 6 груд. 2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.president.gov.ua/documents/4122018-25710?fbclid=IwAR1NT84ivwtxpgWTP0PjtuTK3uJRGI5by7YY3ESslbWyC9bt56Oav_s-fYY. – Назва з екрана.

References

1. Pro Prezydenta Ukrainskoi RSR: Zakon Ukrainskoi Radianskoi Sotsialistychnoi Respubliky [About President of Ukrainian SSR: Law of Ukrainian Soviet Socialistic Republic]. (1991). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1295-12> [in Ukrainian].

2. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy: Zakon Ukrainy (persha redaktsiia) [About Cabinet of Ministers of Ukraine: Law of Ukraine (first release)]. (2014). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18/ed20140227> [in Ukrainian].

3. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy: Zakon Ukrainy (persha redaktsiia) [About elections of deputies of peoples of Ukraine: Law of Ukraine (first release)]. (2014). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4061-17#History>, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17/ed20111117> [in Ukrainian]; Pro vybory narodnykh deputativ Ukrainy: Zakon Ukrainy [About elections of deputies of peoples of Ukraine: Law of Ukraine]. (2019). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17> [in Ukrainian].

4. Pro mistsevi vybory: Zakon Ukrainy) [About local elections: Law of Ukraine (first release)]. (2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19/ed20150714> [in Ukrainian].

5. Pro arbitrazhnyi sud: Zakon Ukrainskoi Radianskoi Sotsialistychnoi Respubliky (persha redaktsiia) [About an arbitration court: Law of Ukrainian Soviet Socialistic Republic (first release)]. (1991). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1142-12/ed19910604> [in Ukrainian].

6. Pro sudoustrii i status suddiv: Zakon Ukrainy (persha redaktsiia) [About the judicial system and status of judges: Law of Ukraine]. (2016). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/ed20160602> [in Ukrainian].

7. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 2 veresnia 2015 roku «Pro novu redaktsiiu Voiennoi doktryny Ukrainy»: Ukaz Prezydenta Ukrainy [About the decision of national security and defensive of Ukraine Council from Septembers, 2, 2015 «About the new release of the Military doctrine of Ukraine»: Decree of President of Ukraine]. (2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015> [in Ukrainian].

8. Popova, T. Do pytannia pidhotovky fakhivtsiv zi stratehichnykh komuni-katsii [On the issue of training specialists in strategic communications]. Retrieved from <https://www.radiosvoboda.org/a/28538557.html> [in Ukrainian].

9. Korotkova, O. (2006). Vnesok Prezydenta Leonida Kravchuka u stvorennia pozytyvnoho imidzhu Ukrainskoi derzhavy v sviti [Contribution of President Leonid Kravchuk to creating a positive image of the Ukrainian state in the world]. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh ta etnonatsion-alnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy: Zbirnyk naukovykh prats – Scientific messages of I. F. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies; collection of scientific works*, pp. 181–190.

10. Karmazina, M. S. (2007). Prezydentstvo: ukrainskyi variant [Presi-dency: Ukrainian version]. Kyiv: Blank-Pres [in Ukrainian].

11. Mykhalchenko, M. I., Andrushchenko, V. (2009). Ukraina rozdilena v sobi: vid Leonidii do Viktorii [Ukraine is divided into itself: from Leonid to Victoria], Vol. 1. Kyiv: IPIEND im. I.F.Kurasa NAN Ukrainy [in Ukrainian].

12. Mykhalchenko, M. I., Andrushchenko, V. (2009). Ukraina rozdilena v sobi: vid Leonidii do Viktorii [Ukraine is divided into itself: from Leonid to Victoria], Vol. 2. Kyiv: IPIEND im. I.F.Kurasa NAN Ukrainy [in Uk-rainian].

13. Averianov, V. B. [Ed]. (2003). Derzhavne upravlinnia: problemy adminis-tratyvno-pravovoi teorii ta praktyky [Public administration: problems of admin-istrative-legal theory and practice]. Kyiv: Fakt [in Ukrainian]; Averianov, V. B. [Ed]. (2002). Vykonavcha vlada i administratyvne pravo. [Executive power and administrative law]. Kyiv: Vydavnychi Dim «In-Yure» [in Ukrainian].

14. Kyrychuk, O. (2009). Bahatorivneve («merezheve») upravlinnia v Yevro-peiskomu Soiuzi: novi vyklyky dlia Ukrainy [Multilevel («network») gover-nance in the European Union: new challenges for Ukraine]. Proceedings from The Democratic governance in the context of global calls and crisis situations : *Naukovo-praktychna konferentsiia* (3 kvitnia 2009 r.) – *Research and Practice Conference* (pp.194–208). Lviv: LRIDU NADU [in Ukrainian].

15. Kyrychuk, O. S. (2012). Osoblyvosti bahatorivnevoho («merezhevoho») upravlinnia YeS: rol mizhuriadovykh ahentstv [The peculiarities of multivel (network) management of the EU: the role of intergovernmental agencies]. *Effektyvnist derzhavnoho upravlinnia – Efficiency of State Administration*, issue 32, pp. 46–58. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2012_32_8 [in Ukrainian].

16. Administratyvna reforma – istoriia, ochikuvannia ta perspektyvy (2002). [Administrative – History, Expectations and Prospects]. Kyiv: Fakt [in Ukrainian].

17. Kravchuk, L. M. (2001). Derzhava i vlada: dosvid administratyvnoi

reformy [State and government: the experience of administrative reform]. Kyiv: Informatsiino-vydavnychi tsentr «Intelekt» [in Ukrainian].

18. Zakirov, M. (2017). Suchasni informatsiino-komunikatyvni tekhnologii yak faktor evoliutsii sotsialno-politychnykh vidnosyn [Modern Information and Communication Technologies as a Factor of Sociopolitical Relations Evolution]. *Naukovi pratsi Natsionalnoi biblioteki Ukrainy imeni V. I. Vernadskoho – Transactions of V. I. Vernadsky National Library of Ukraine*, issue 46, pp.11–30. DOI: <https://doi.org/10.15407/np.46.011> [in Ukrainian].

19. Pro zakhody shchodo vprovadzhennia Kontseptsii administratyvnoi reformy v Ukraini: Ukaz Prezydenta Ukrainy [About measures in relation to introduction of Conception of administrative reform in Ukraine: Decree of President of Ukraine]. (1998). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98> [in Ukrainian].

20. Pro Rekomendatsii parlamentskykh slukhan «Detsentralizatsiia vlady v Ukraini. Rozshyrennia prav mistsevoho samovriaduvannia»: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy [About Recommendations of the parliamentary listening «Decentralization of power is in Ukraine. Expansion of rights for local self-government»: Resolution of Verkhovna Rada of Ukraine]. (2005). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3227-15> [in Ukrainian].

21. Politychna reforma: novi vyklyky dlia vlady, politykiv ta suspilstva [Political reform: new challenges for the authorities, politicians and society]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3227-15> [in Ukrainian].

22. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia No. 994_036. Redaktsiia vid 16 lystopada 2009 r. [European charter of local self-government No. 994036. Arelease is from November, 16, 2009]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].

23. Khalupa, I. (2005). Yaka administratyvna reforma potribna Ukraini [What kind of administrative reform is needed for Ukraine]. *Radio Svoboda – Radio is Freedom*. Retrieved from <https://www.radiosvoboda.org/a/929330.html> [in Ukrainian].

24. Bezsmertnyi pospishaie z reformoiu, shchob ne peretvoryty yii u «sobachu pisniu» [The immortal hurries with reform, not to convert her into a «doggy song»]. (2005). *Ukrainska pravda – Ukrainian True*. Retrieved from <https://www.pavda.com.ua/news/2005/03/17/3007956/> [in Ukrainian].

25. Zakharchenko, A. Problemy zakonodavchoho zabezpechennia administratyvno-terytorialnoi reformy v Ukraini [Problems of Legislative Support of Administrative-Territorial Reform in Ukraine]. Retrieved from <http://>

parlament.org.ua/2005/07/21/problemi-zakonodavchogo-zabezpechenn-2/ [in Ukrainian].

26. Federalizatsiia – stsenarii rozryvu Ukrainy, napysanyi u Kremli – eksperty [Federalization – the scenario of the break of Ukraine, written in the Kremlin – experts]. (2014). *Radio Svoboda – Radio is Freedom*. Retrieved from <https://www.radiosvoboda.org/a/25267212.html> [in Ukrainian].

27. Rada ne pryime administratyvno-terytorialnu reformu, prohnozuie Moroz [The council will not accept administrative-territorial reform, Moroz predicts]. (2005). *Obozrevatel – Commentator*. Retrieved from <https://www.obozrevatel.com/ukr/politics/94308-rada-ne-prijme-administrativno-terytorialnu-reformu-prognozue-moroz.htm> [in Ukrainian].

28. Kuibida, V. S., Pavlenko, V. P., Yatsiuk, V. A., et al. (2009). *Administratyvno-terytorialnyi ustroi Ukrainy. Istorii. Suchasnist. Perspektyvy* [Administrative and territorial system of Ukraine. History. Modernity. Perspectives]. Kyiv [in Ukrainian].

29. Yekhanurov vziavsia za administratyvno-terytorialnu reformu [Yekhanurov undertook administrative and territorial reform]. (2005). *Obozrevatel – Commentator*. Retrieved from <https://www.obozrevatel.com/ukr/politics/50876-ekhanurov-vzyavsyia-za-administrativno-terytorialnu-reformu.htm> [in Ukrainian].

30. Poslannia Prezydenta Ukrainy Viktora Yushchenka do Verkhovnoi Rady Ukrainy pro vnutrishnie i zovnishnie stanovyshe Ukrainy. [A message of President of Ukraine Victor Yushchenko is in Verkhovna Rada of Ukraine about internal and external position of Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0013100-08> [in Ukrainian].

31. Yushchenko zakhotyv perekroity kartu Ukrainy [Yushchenko wanted to rebuild the map of Ukraine]. Retrieved from: <https://tsn.ua/ukrayina/yushchenko-zahotyv-perekroityi-kartu-ukrayini.html> [in Ukrainian].

32. Vysnovok Holovnoho naukovo-ekspertnoho upravlinnia VRU na proekt Zakonu Ukrainy «Pro obednannia terytorialnykh hromad» [A conclusion of Main scientifically-expert administration Verkhovna Rada of Ukraine is on the project of Law of Ukraine «About the association of territorial communities»]. (2011). Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9590&skl=7 [in Ukrainian].

33. Y Yanukovycha kazhut, shcho administratyvno-terytorialna reforma – ne na chasi [Yanukovich says that the administrative-territorial reform is not on time]. (2013). *UNIAN – UNIAN*. Retrieved from <https://www.unian.ua/politics/766062-u-yanukovicha-kajut-scho-administrativno-terytorialna-reforma-ne-na-chasi.html> [in Ukrainian].

34. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy [About approval of Conception of reformation of local self government and territorial organization of power in Ukraine: Order of Cabinet of Ministers of Ukraine]. (2014). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].

35. Pro Stratehiiu staloho rozvytku «Ukraina–2020»: Ukaz Prezydenta Ukrainy [About Strategy of steady development «Ukraine–2020»: Decree of President of Ukraine]. (2015). Retrieved from <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].

36. Prezydent naholosyv na neobkhdnosti vtilennia u zhyttia prohramy reformi i vidznachyv pershocherhovist detsentralizatsii [The President stressed the need to implement the reform program and highlighted the importance of decentralization]. *Detsentralizatsiia: veb-sajt – Decentralization: website*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/193?page=8> [in Ukrainian].

37. Pro poperednie skhvalennia zakonoproektu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy shchodo detsentralizatsii vlady: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy [About previous approval of bill about making alteration in Constitution of Ukraine in relation to decentralization of power : Resolution of Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/656-19> [in Ukrainian].

38. Kravtsiv, V. S. [Ed]. (2016). *Administratyvno-terytorialnyi ustroi Ukrainy: metodolohichni osnovy ta praktyka reformuvannia* [Administrative and territorial system of Ukraine: methodological bases and practice of reforming]. Lviv: DU «Instytut rehionalnykh doslidzhen im. M. I. Dolishnoho NAN Ukrainy» [in Ukrainian].

39. Pro dodatkovi zakhody shchodo zabezpechennia reform iz detsentralizatsii vlady: Ukaz Prezydenta Ukrainy [About additional measures in relation to providing of reforms from decentralization of power: Decree of President of Ukraine]. (2018). Retrieved from https://www.president.gov.ua/documents/4122018-25710?fbclid=IwAR1NT84ivwtxpgWTP0PjtuTK3 uJRG15by7YY3 ESslb WyC9 bt56 Oav_s-fYY [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 14.05.2019.

Serhii Poltavets,

Cand. Sci. (Political), Senior Researcher, Director of Presidential Fund of Ukraine,
V. I. Vernadsky National Library of Ukraine
Kyiv, Ukraine

Territorial Administration-Related Initiatives of Presidents of Ukraine as Shown in Independent Ukraine's Strategic Communication

The article is concerned with the implementation of the local government reforms initiated by the presidents of Ukraine. Reaction of society and political elites to the proposed transformations made via different groups of communication channels is traced. The approaches used by reform initiators for popularization and explanation of the need for changes are denoted. The contradictions in the current system of separation of powers became a significant obstacle for state institutions to perform their functions effectively on both the regional and national levels. The presidents of Ukraine considered the local government reforms as one of the most important systematic changes, which are still urgent up to date. The main stages of administrative reforms in Ukraine that had been implementing but unfortunately in the most cases hasn't been introduced, prove that one of the main obstacles, except for the clear sabotage of reforms by political elites and various pressure groups, is that Ukrainian citizens have no awareness of the expediency and urgency for such transformations.

Keywords: decree, president of Ukraine, territorial administration, local government reform, decentralization, local communities, strategic communications.