

НАЦІОНАЛЬНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ М. П. ДРАГОМАНОВА

На правах рукопису

ТАНЧУК Наталія Василівна

УДК 32:316.075.5

**РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В
КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВОТВОРЧОГО РОЗВИТКУ ТА СОЦІАЛЬНОГО
ЗАХИСТУ**

23.00.02 – політичні процеси та інститути

ДИСЕРТАЦІЯ

на здобуття наукового ступеня
кандидата політичних наук.

Науковий керівник:
Андрущенко Віктор Петрович
доктор філософських наук, професор,
академік НАНУ

Київ – 2011

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
-------------------	----------

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....	14
--	-----------

1.1. Аналіз методологічних засад вітчизняних регіональних досліджень.....	14
---	----

1.2. Основні підходи до реалізації регіональної політики держави.....	23
---	----

1.3. Місце регіональної політики в контексті державотворчих процесів.....	35
---	----

Висновки до розділу 1.....	43
----------------------------	----

РОЗДІЛ 2

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОГО І ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ	46
---	-----------

2.1. Політика регіоналізму в державотворчому процесі України.....	46
---	----

2.2. Демографічні та геополітичні критерії виокремлення регіонів.....	70
---	----

2.3. Регіональна ідея у програмних документах політичних партій.....	86
--	----

Висновки до розділу 2.....	93
----------------------------	----

РОЗДІЛ 3

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ТА ОСНОВНІ ПРОЕКТИ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ.....	96
---	-----------

3.1. Регіональний розріз соціальної політики.....	96
3.2. Державна політика щодо національного та регіональних ринків праці.....	122
3.3. Регіональні еліти як чинник регіональної політики	146
Висновки до розділу 3.....	156
ВИСНОВКИ.....	158
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	165

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Проблема регіоналізму є актуальною для України, передусім, з огляду на існування значних історико-культурних, економічних, геополітичних розбіжностей між різними регіонами країни. За відносно короткий період незалежного існування держави ще не вдалося подолати напруженість у взаємовідносинах між регіонами, які особливо загострюються під час політичних криз, чи виборчих кампаній, що стали для України перманентними. У суспільстві ще не вдалося сформувати почуття національної єдності, яке могло б стати надійним засобом від дезінтеграційних процесів. Крім цього, незавершеність становлення української державності та невирішеність проблем у соціальній сфері українського суспільства й зумовили актуальність дослідження цього спектру проблем.

Таким чином, розробка дієвої деталізованої регіональної політики держави передбачає перехід від політики парадигми домінування макрорівневих політичних проблем (з неминучим розв'язанням проблем місцевих за залишковим принципом) до парадигми пріоритетності політичних проблем мікрорівня (з орієнтацією на здобуття кінцевого інтегрального ефекту для всієї держави).

На сучасному етапі розвитку українського соціуму, в умовах активного державотворення, яке характеризується тривалою конституційною реформою, критично важливим стає взаємозв'язок між регіональною політикою й суспільною стабільністю. Лише успішна регіональна політика держави може бути не лише гарантом вирішення місцевих політичних проблем, але й інструментом реалізації будь-якої центральної політики уряду, а врешті-решт слугувати запорукою незворотності політичних реформ у державі в цілому.

Підвищенню уваги до проблем регіонального розвитку в останнє десятиліття сприяла низка об'єктивних чинників: зміцнення позицій регіональних еліт, зростання диспропорцій у соціально-економічному розвитку між різними регіонами, поглиблення розуміння регіональних відмінностей у ході президентських виборів 2004 та 2010 років, перемога на парламентських виборах 2006, а потім і 2007 року Партії регіонів України під гаслами “Сильні регіони – сильна держава”, необхідність переосмислення формату представлення регіональних політичних інтересів за умов переходу від мажоритарної до партійно-пропорційної та змішаної системи забезпечення політичного представництва у Верховній Раді.

Запровадження політичної реформи в Україні в цілому лише повинне було одночасно із запровадженням пропорційної схеми представництва у Верховній Раді кардинально змінити формат системи управління регіональним і місцевим розвитком, розподіл повноважень і відповідальності за розвиток територій. Фактично ж так і не відбулася повноцінна передача основних повноважень щодо регіонального й місцевого розвитку від органів центральної влади органам самоврядування. За роки непослідовного здійснення політичної реформи відбулося розбалансування системи й механізмів контролю за ефективністю рішень і дій цих органів: з одного боку ослабилася вертикаль виконавчої влади, з іншого – так і не були сформовані дієві механізми контролю місцевої влади громадами. У цій ситуації держава намагається посилити увагу до питань регіональної політики.

Здійснена значна робота зі створення вітчизняної нормативно-правової бази так і не отримала належного інституційно-організаційного забезпечення регіональної політики, адекватних розробок і запровадження економічних механізмів регулювання регіонального розвитку, не здійснено поки належних кроків з децентралізації державного управління. Так, рішення щодо регулювання регіонального розвитку значною мірою залежать від суб'єктивних, кон'юнктурних чинників, «ручного управління» регіонами.

Збереження непрозорості й суб'єктивності у прийнятті рішень щодо регіонального розвитку дає змогу вищим посадовим особам держави справляти необмежений вплив на керівників регіональних і місцевих органів влади.

Дослідженню західного, зокрема європейського, досвіду регіональної політики та перспективам його адаптації в Україні присвячено праці А. Берези (в контексті європейського досвіду забезпечення державної стабільності), О. Дікарева, Р. Калитчака, Т. Козака, В. Копійки, О. Кукарцева (механізми політичної взаємодії у форматі «центр-регіони»), О. Мрінської (з акцентом на географічних аспектах), Н. Мікули, М. Харитончука, Є. Кіш (транскордонне співробітництво), Т. Стародуб (регіональна ідентичність в контексті зовнішньої політики України).

Проблеми адміністративно-територіального устрою країни розглядають у своїх працях В. Авер'янов, О. Клищенко, І. Коліушко, а функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування – О. Батанов, В. Кампо, А. Коваленко, Ю. Крестєва, А. Некряч, О. Ніколаєв, В. Шаповал та ін. Етнонаціональні аспекти регіональних відносин висвітлюються у працях І. Кресіної, О. Майбороди, Т. Татаренко.

Безпосередньо роль регіонального чинника в сучасному політичному та суспільному житті досліджують С. Бугай, З. Варналій, О. Габріелян, М. Гладій, М. Дацишин, М. Дмитренко, М. Долішній, О. Збаращук, М. Їжа, Є. Кіш, Т. Кучеренко, М. Лендзел, С. Максименко, С. Писаренко, С. Романюк, О. Стегній, Д. Стеченко, І. Студенніков, Т. Ткаченко, М. Чумаченко, М. Чурилов та М. Янків. До вивчення різних аспектів регіональної проблематики звертаються такі вітчизняні політологи як В. Гриньов, М. Михальченко, С. Романюк, М. Томенко, В. Фесенко, М. Шаповаленко, Л. Чекаленко-Васильєва та інші.

Серед зарубіжних дослідників проблем регіонів слід виділити М. Кітінга, Ж. Марку, С. Ліпсета, М. Портера, В. Роккана, Е. Томпсона, а

серед російських – С. Артоболовського, С. Бразілова, В. Гельмана, Р. Туровського, О. Чернишова та інших.

Значну роль у вивченні регіональних аспектів суспільного розвитку України відіграють напрацювання вітчизняних дослідницьких центрів: державного аналітичного центру Інституту реформ, Українського незалежного центру політичних досліджень, Інституту світової економіки і міжнародних відносин НАН України, Інституту регіональних досліджень, Інституту Схід–Захід, Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України.

Незважаючи на певний науковий доробок у даній проблематиці, питання ролі й значення регіональної політики в забезпеченні активізації участі громадян у державотворчому процесі залишається недослідженим. Це й зумовило вибір теми дисертаційного дослідження та його структуру.

Зв'язок роботи з науковими програмами та темами. Дисертаційне дослідження виконано в межах Тематичного плану науково-дослідних робіт Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова, науковий напрям “Дослідження проблем гуманітарних наук”, затвердженого Вченою радою НПУ імені М.П. Драгоманова (протокол від 31 січня 2008 року №7). Тема дисертаційного дослідження затверджена на засіданні Вченої ради Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова (протокол від 24 квітня 2008 року №10).

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є аналіз регіональної політики в контексті державотворчого розвитку та соціального захисту населення України.

З огляду на поставлену мету визначено такі дослідницькі **завдання**:
– провести науковий аналіз методологічних засад сучасних регіональних досліджень, проаналізувати основні наукові підходи до

розуміння суті, структури, функцій регіональної політики держави; виділити основні періоди становлення теорії регіональної політики;

– уточнити визначення місця регіональної політики в контексті державотворчих процесів;

– проаналізувати політико-правові засади формування державної регіональної політики в Україні, об'єкт-суб'єктні відносини, які виникають у процесі реалізації цієї політики; дослідити основні напрями здійснення регіональної політики;

– дослідити політику регіоналізму в державотворчому процесі України через аналіз проблеми форми державного територіального устрою, як такої, що покликана забезпечити територіальну цілісність та недоторканість державних кордонів, протидіяти тенденціям сепаратизму, і є одним із засобів вирішення завдань суспільної трансформації;

– проаналізувати програмні документи політичних партій щодо регіональної ідеї та територіального устрою держави.

– визначити соціально-економічні характеристики регіонів як критерій їх класифікації з урахуванням об'єктивних економічних показників збереження і відтворення промислового потенціалу, ефективності недержавного сектору економіки, привабливості для закордонних інвесторів, інвестицій в основний капітал тощо та проаналізувати особливості реалізації соціально-економічної складової регіональної політики, дослідити механізм вирішення регіональних завдань соціального захисту в Україні.

Об'єктом дослідження є регіональна політика як один із видів державної політики, як комплекс законодавчих, адміністративних та економічних заходів, які регулюють економічні, політичні та соціальні взаємовідносини між державою та регіонами, а також регіонів між собою.

Предметом дослідження є аналіз чинників регіональної політики, що забезпечують державотворчий розвиток та соціальний захист в сучасній Україні.

Методи дослідження. Відповідно до мети та завдань дослідження у роботі було використано наукові принципи історизму, об'єктивності, системності, цілісності, причинності, а також загальнофілософські, загальнонаукові та спеціальні методи пізнання політичних явищ. Як базовий використовувався системний підхід, що дає можливість узагальнити результати застосування інших пізнавальних методів. Дисертація здійснювалась на засадах міждисциплінарності, напрацьованих у політології, політичній регіоналістиці, теорії державного управління, теорії держави і права, конфліктології, соціології тощо.

Системний підхід дав змогу розглядати державу як цілісність взаємопов'язаних між собою функціонально різнорідних елементів, що характеризуються регіональним розподілом політичної активності населення, а державну регіональну політику як складну систему з певною структурою і механізмами реалізації.

Основні методи, що використовувалися в дослідженні:

структурно-функціональний, який включає вивчення функціональних залежностей елементів державно-територіального устрою, системи регіонального самоврядування і центрального державного управління, а також функціонального взаємодоповнення різних структурних елементів;

інституціональний, який конкретизує організаційні механізми оптимізації політичних відносин між центром та регіонами, а також між самими регіонами;

порівняльний, який уможлиблює виявлення інституціональних способів узгодження інтересів держави з регіонами, а також регіонів між собою, виходячи з порівняння процесів регіоналізації в сучасних державах;

моделювання, програмно-цільові методи були використані при виробленні рекомендацій щодо вдосконалення державної регіональної політики і механізмів її реалізації.

З метою об'єктивної оцінки рівня розвитку регіонів та їх соціально-економічних проблем використані спеціальні методи дослідження, зокрема, статистичні. Для обґрунтування напрямів державної регіональної політики та шляхів удосконалення організаційно-правового забезпечення її реалізації здійснено аналіз документів (законодавчих актів, програм, положень, статутів тощо).

Правову основу дослідження складають Конституція України, закони України, інші загальнодержавні політико-правові документи з питань державного регулювання регіонального розвитку, міжнародні правові акти, насамперед ті, що визначають європейські стандарти врядування на регіональному рівні.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена як сукупністю поставлених завдань, так і засобами їх розв'язання. Вона полягає у з'ясуванні основних чинників регіональної політики у процесах державотворення та соціального захисту громадян. У межах здійсненого дослідження одержано результати, які мають наукову новизну.

Уперше:

– в українській політичній науці сформульовано визначення регіональної політики як такої, що має на меті управління регіональним розвитком, що забезпечує політичну участь населення регіону в державотворчих процесах завдяки поєднанню загальнонаціональних та регіональних політичних завдань. Це можливо через узгодження підтримки загальнонаціональних політичних програм та участі у реалізації політичних проектів розвитку власного регіону, що в кінцевому результаті гарантує розвиток країни в цілому;

– запропоновано авторську періодизацію становлення теорії регіональної політики в Україні, яка включає чотири етапи. Перший – період, пов'язаний зі становленням національної держави (1991–1999) і характеризується зміцненням становища центру й підпорядкованість йому регіональних еліт. На другому етапі (1999–2004) проблема регіонального

розвитку отримує своє спеціальне розв'язання в державній політиці, а регіональні еліти вводяться в контекст всеукраїнської політики. Третій етап – (2005–2009) відзначається невизначеністю регіональної політики і спробами обмеження впливу регіональних еліт на регіональну політику держави. Четвертий етап становлення регіональної політики починається з 2010 р., коли участь регіональних еліт у процесах державотворення отримує подальший розвиток, зокрема, через активізацію діяльності створеної Ради регіонів при Президентові України;

– встановлено, що основні напрями здійснення регіональної політики представлені у трьох напрямках управління регіональним розвитком: політичному (поділ владних повноважень на рівні регіональної компетенції, оптимізація функціонування місцевого самоврядування, раціональна регіоналізація), економічному (розвиток регіональних ринків праці, узгодження структурних реформ у регіонах із загальнонаціональними структурними реформами, інноваційний характер реструктуризації виробництва) та соціальному (регіоналізація соціальних програм);

Поглиблено:

– положення про те, що сучасні концепції регіонального розвитку балансують між двома підходами: «політикою вирівнювання» рівня розвитку регіонів, яку здійснює переважно центральна влада, з одного боку, а також політику мобілізації внутрішнього потенціалу регіонів, яку здійснюють переважно регіональні еліти і громадяни регіонів. Оптимальною на цьому фоні постає реалізація моделі регіональної політики, яка включає узгоджені концепції адресного інноваційно-інвестиційного розвитку кожного регіону, коли зусилля регіональних еліт отримують сприяння з боку держави;

– виявлено, що провідну роль у державотворенні на регіональному рівні відіграють регіональні еліти. Саме вони визначають через реалізацію безпосереднього управління регіональним розвитком формат участі громадян конкретного регіону у загальнонаціональних політичних проектах, у тому числі й у їх інтегральному результаті – державотворенні;

– наукові напрацювання про те, що в Україні присутній регіоналізм як політичний феномен активності регіональних еліт, спрямованої на відмежування від загальнонаціональних проблем та проблем інших регіонів. У той же час практично не робиться жодних кроків у напрямку регіоналізації як політики, що проводиться центром з метою спрямування активності громадян та регіональних еліт в державотворчому розвитку через розвиток регіонів. Така тенденція створює ризики для збереження територіальної цілісності країни та сприяє укоріненню стратегій автономізації та федералізації.

Отримали подальшого розвитку:

– обґрунтування розвитку регіональних ринків праці як основного механізму реалізації соціально-економічної складової регіональної політики. Регіональний ринок праці є інтегральним феноменом, який відображає рівень економічного розвитку регіону, його демографічний профіль, а також дає змогу оцінити можливості регіону щодо забезпечення власними ресурсами реалізацію основних соціальних програм;

– висновок про те, що успішне вирішення регіональних завдань соціального захисту у державі є можливим лише за умови збалансованої регіональної політики: регіоналізація повинна здійснюватися з урахуванням спроможності регіону вирішувати основні завдання соціального захисту власними силами, тоді як центральна влада повинна опікуватися завданнями соціального розвитку регіону. Центральна державна допомога не повинна перетворюватися на пряме джерело прибутку регіону (що стимулювало би появу так званих депресивних регіонів), а повинна бути адресно спрямованою на розвиток соціальних програм (освітніх, програм зайнятості та інших, які забезпечують активізацію участі громадян у процесах державотворення).

Практичне значення одержаних результатів зумовлене можливістю їх використання у формуванні та реалізації регіональної політики в Україні, у законотворчій діяльності, а також у навчальному

процесі у вищих закладах освіти, розробці спеціальних курсів з політології, політекономії, у підготовці методичних, навчальних посібників, монографій, аналітичних доповідей та статей. Міждисциплінарний характер отриманих результатів дає можливість їх використання у теорії державного управління, соціології та регіональній економіці.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження отримали апробацію, насамперед, при обговореннях на спільному засіданні кафедр філософії та політичних наук Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова, доповідалися й обговорювалися на міжнародних науково-практичних конференціях та круглих столах, а саме: Міжнародних наукових конференціях - “IV юридичні читання” (Київ, 2008); “V юридичні читання. Проблеми верховенства права: теорія і практика” (Київ, 2009); “VI юридичні читання. Правова культура, правова свідомість і право” (Київ, 2010); круглих столах “Україна в Європі: моделі інтеграційного поступу” (Київ, 2009) та “Політична криза в Україні: проблеми і шляхи вирішення” (Київ, 2010).

Публікації Основні положення дисертації відображено у 5 наукових статтях, опублікованих у фахових наукових виданнях з політичних наук, затверджених ДАК Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

1.1. Аналіз методологічних засад вітчизняних регіональних досліджень

Регіональна проблематика в цілому та регіональна політика зокрема, є предметом дослідження багатьох наукових дисциплін. Такий міждисциплінарний характер регіональних досліджень цілком пояснює ту обставину, що окремі дисципліни досягли більших успіхів у вивченні регіональних проблем. Зокрема, йдеться про економіку та економічну географію, у межах яких регіоналістика виступає як галузева теорія. Саме цими дисциплінами розвивалися перші регіональні дослідження на початку двадцятого сторіччя на Заході та в Росії. За радянських часів подібні дослідження також проводились, але вони були відповіддю на соціальне замовлення імперської політики центру. Тому в цій праці теоретико-методологічні засади дослідження регіональної політики України ми аналізуємо, розпочинаючи з проголошення країною незалежності.

Одним із перших авторів, який взявся за вивчення регіональної проблематики в Україні, був М. Г. Чумаченко. У своїй роботі “Регіональна політика в Україні” [1] автор наголошує на необхідності формування нового наукового напрямку, нової наукової дисципліни – регіональної політики, формулює її предмет, принципи та напрямки. Виокремлюючи економічний, соціальний, науково-технічний, екологічний, гуманітарний, національний, навіть зовнішньоекономічний, зовнішньополітичний та оборонний напрямки регіональної політики, дослідник головну увагу

приділяє економіці. У другій роботі “Самоврядування та самофінансування регіонів” [2], що вийшла за редакцією М.Г. Чумаченка, виокремлюються з урахуванням географічних, історичних, економічних, етнографічних та інших факторів дванадцять регіонів України та досліджуються питання їх соціально-економічного розвитку.

Також у 1994 році вийшли у світ роботи Поповкіна В. А., Калитенко А. П., Розинки В. О. “Рівні соціально-економічного розвитку регіонів України” [3], Ткачука І. Г. “Економічна самостійність регіону [4], а також «Регионы Украины: поиск стратегии оптимального развития» за редакцією проф. Голікова А. П. [5]. Остання заслуговує на особливу увагу, являючи собою колективний труд фахівців у галузі економічної географії, які поряд з дослідженням структури народного господарства України, розміщення та територіальної організації її виробничих сил, методологічних питань регіональної економічної політики й районування, вивчають комплекс економічних, соціальних та політичних проблем регіонального розвитку.

Саме в 1994-1995 роках питання формування засад регіональної політики набуло державної ваги, що зумовило проведення низки науково-практичних конференцій із відповідної проблематики, в яких брали участь фахівці з економіки, історії, географії, соціології, політології та державного управління. Результати цих конференцій були оприлюднені в наступних збірниках наукових праць: “Адміністративно-територіальний устрій України крізь призму інтересів регіонів та держави” (Харків, 1994) [6], “Соціальні процеси в регіонах України. Регіональне самоврядування: проблеми реалізації владних відносин” (Харків, 1994) [7], “Соціально – економічні проблеми управління розвитком регіону в умовах трансформації економіки” (Львів, 1994) [8], “Региональное развитие Украины: проблемы и перспективы” (Харків, 1995) [9], “Регіональна політика України: концептуальні засади, історія, перспективи” (Київ, 1995) [10], “Проблеми регіональної політики” (Львів, 1995) [11] та інші.

Отже, вже в середині 1990-х років регіональна проблематика була в центрі уваги фахівців різних галузей наукового знання, проте наступні комплексні наукові дослідження з'явилися знов-таки переважно з економічної науки. Такими є роботи Симоненка В.К. “Украину возродят регионы” [12] та “Регионы Украины: проблемы развития” [13]. У цих роботах розглядаються питання економіко-географічного районування України, регіональної соціально-економічної політики, принципи місцевого самоврядування, плюси та мінуси приватизації, можливості створення в Україні вільних економічних зон, основи формування регіональної інвестиційної політики, проблеми управління великим містом тощо. Слід звернути особливу увагу на здійснений автором при оцінці стану й перспектив регіональної соціально-економічної політики комплексний аналіз економічних і соціально-економічних показників розвитку регіонів України та запропоновану класифікацію регіонів за рівнем економічного розвитку.

Також саме в економічному аспекті політика регіонального розвитку досліджувалась у працях Стеценка Д. М. “Управління регіональним розвитком” [14], “Розміщення продуктивних сил і регіоналістика” [15], де детально розглядаються усі напрямки регіональної політики України, аналізуються існуючі моделі суспільно-економічної макрорегіоналізації України, пропонується авторська модель макрорегіоналізації з детальним аналізом економічних та соціально-економічних показників запропонованих регіонів. Напрями регіональної політики спеціально розглядалися на відповідній конференції в Харкові у 2009 році [16].

Слід особливу увагу звернути на ще одну роботу з економіки Максимова В. В. “Экономический потенциал региона” [17], яка базується на глибокому аналізі іноземної соціально-економічної літератури. У цій роботі досліджується світова практика формування, функціонування та розвитку регіональної політики багатьох як розвинутих, так і пострадянських країн, а також вітчизняний досвід; формулюються наукові основи розробки концепції

соціально-економічного розвитку регіону; виробляються нові підходи та механізми реалізації процесу регулювання регіонального розвитку.

Окрім того існує значна кількість досліджень в галузі економічної науки, які спрямовані на вивчення певних питань регіонального розвитку, зокрема інвестиційної, інноваційної діяльності, вільних економічних зон, технопарків, регіональних ринків тощо. До таких можна віднести дисертаційні дослідження Барсукова А. В. “Регіональна соціальна політика: інформаційне забезпечення її формування та реалізації” [18], Волосяк М. В. “Державна регіональна промислово-інноваційна політика” [19], Гаврись Я. “Регіональна політика ринку праці в умовах трансформаційних змін (на прикладі Польщі та України)” [20], Лютак О. М. “Регіональна політика транскордонного співробітництва в умовах реалізації євроінтеграційного курсу України” [21], Панікара Г. Ю. “Регіональна економічна політика залучення прямих іноземних інвестицій в країнах СНД” [22], Поліщук Л. С. “Комунітарна регіональна економічна політика в Європейському Союзі” [23], Шевчук І. Б. “Регіональна політика формування ринків медичних послуг” [24]. Всі ці роботи значною мірою конкретизують не лише економічну складову регіональної політики, але й сприяють розвитку власне політологічного знання щодо цього об’єкту дослідження.

Регіональний аналіз стає також досить популярним у соціологічних працях. Зокрема, вже з початку 1990-х років досліджувались регіональні особливості масової свідомості українців на основі проведення соціологічних досліджень у різних регіонах України. Регіональні розбіжності в суспільній думці з питань ідеологічних уподобань, пріоритетів розвитку України, оцінки ситуації в державі, ставлення до шляху соціально-економічного розвитку, довіри інститутам влади і політичним партіям тощо фіксуються в роботах С. Оксамитної “Соціологічний ракурс політичної географії України” [25], С. Макеєва “Регіональні відмінності в оцінці економічної і соціально-політичної ситуації” [26], О. Стегнія “Регіональні особливості політичних орієнтацій населення України” [27], Н. Черниш “Регіоналізм в сучасній

Україні” [28], Я. Грицак, О. Маланчук “Україна: схід і захід” [29], М. Белецького, А. Толпиго “Национально-культурная и идеологическая ориентация населения Украины” [30] та інших. Однак комплексне дослідження регіональної проблематики можна зустріти в монографії О. Стегнія, М. Чурилова “Регіоналізм як об’єкт соціологічного дослідження” [31]. На відміну від попередніх публікацій, у цій роботі аналізуються не лише особливості масової свідомості мешканців різних регіонів, але й їх ставлення до тих чи інших аспектів регіональної політики, можливостей передачі повноважень із центру в регіони в різних галузях, оцінка рівнів відповідальності тих або інших владних інституцій в конкретних галузях, розуміння категорії “регіон”, дослідження рівнів самоідентифікації тощо. У результаті застосування методу стратифікації територіальних спільнот автори монографії виокремили одинадцять регіонів України, для яких і здійснюється такий багатовимірний аналіз. Завдяки цим роботам в останні роки соціологічні дослідження регіональної проблематики взагалі і регіональної політики держави зокрема, стало систематичним і доволі послідовним.

Регіональна політика є також предметом дослідження юридичної науки та державного управління. І першу, і другу вона цікавить в інституціональному аспекті, тобто з точки зору функціонування владних інституцій, які забезпечують регіональну політику. Тут слід пригадати дисертаційні дослідження Зайця І. Я. “Правовий статус області в Україні” (Львів, 1999) [32] та Крусян А. Р. “Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине” (Одеса, 1999) [33], де детально аналізуються взаємовідносини центральних і регіональних владних інституцій, повноваження органів місцевої виконавчої влади та самоврядування різних рівнів; монографії за редакцією Нижник Н. Р. “Державне управління в Україні: централізація і децентралізація” (Київ, 1997) [34], де розкриваються особливості організаційно-правового забезпечення оптимального співвідношення

централізації та децентралізації в окремих сферах і регіонах; Януковича В. Ф. “Інфраструктура промислового регіона: теорія практика, перспективи” (Донецьк, 1999) [35], де поруч з глибоким аналізом економічних проблем розглядаються питання вдосконалення правового забезпечення управління інфраструктурою регіону та інші. Результати досліджень у галузі держави і права, державного управління також оприлюднені на чисельних науково-практичних конференціях із регіональної тематики та надруковані у відповідних збірниках наукових праць. Серед останніх можна пригадати наступні: “Регіональна політика в Україні: стан та перспективи розвитку” (Харків, 2000) [36], “Правові проблеми реформування регіональної влади” (Харків, 2002) [37] тощо.

У сфері теорії державного управління варто згадати такі два спеціальні дисертаційні дослідження, як праці Збаращука О. В. “Державна регіональна політика: механізми забезпечення комплексного і збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів” [38] та Маркова О. С. “Регіональний моніторинг як механізм реалізації державної регіональної політики” [39].

Регіональна проблематика є предметом дослідження і політичної науки. На відміну від інших дисциплін, яких цікавить вузька предметна галузь аналізу регіональних процесів, політологія прагне охопити та узагальнити всі згадувані аспекти. Її цікавлять і соціально-економічні регіональні розшарування – з точки зору творення суспільної політики, і територіально-просторові – з точки зору ефективності владного впливу, і управлінські з точки зору реалізації влади, і правові – з точки інституціонального дизайну функціонування суспільних та політичних агентів регіональної політики, і соціологічні – з точки зору регіональних вимог та сприйняття актів регіональної політики населенням тощо. До вивчення регіональної проблематики звертаються у своїх роботах такі вітчизняні політологи як М. Томенко “Українська перспектива: історико-політологічні підстави сучасної державної стратегії” [40], В. Фесенко

“Регіональні виміри глобалізаційних процесів: український контекст” [41], М. Шаповаленко “Регіоналізація як засіб подолання "синдрому модернізації" та створення режиму консолідованої демократії” [42], Л. Чекаленко-Васильєва “Влияние регионализма на формирование внешней политики Украины” [43], В. Гриньов “Нова Україна: якою я її бачу” [44] та інші. На особливу увагу заслуговують дві монографії. Перша – Романюка С. А. “Політика регіонального розвитку: сучасний стан і нові можливості: регіональні дослідження” [45], де здійснено аналіз державної регіональної політики за роки незалежності України та її впливу на економічне реформування країни в територіальному вимірі. Окрім того, у роботі наводяться основні тенденції щодо регіональної політики в країнах Європи, аналізуються інструменти, які застосовували центральні та місцеві органи влади в політиці регіонального розвитку. Друга монографія В. Гайдука, Т. Кучеренко, М. Михальченка “Україна у регіональному вимірі: проблеми та перспективи” [46] являє собою одну з перших спроб в Україні всебічного обґрунтованого підходу до проблематики розвитку регіонів з позицій політичної, економічної, соціальної, національно-культурної глобалістики й регіоналістики. У роботі висвітлена теорія і практика регіоналізації та політико-територіальної організації держави, аналізуються історико-культурні, економічні підвалини регіоналізації та особливості політичної географії України, особливу увагу зосереджено на побудові владних відносин між центром і регіонами, усередині регіону та забезпеченні бюджетної самостійності.

Особливе місце в дослідженні регіональної проблематики займають розробки Інституту Схід-Захід у межах проекту “Розвиток громад і регіонів України” та серії аналогічних досліджень із проблем місцевого та регіонального розвитку. Вони переважно спрямовані на узагальнення світового, перш за все, європейського досвіду здійснення регіональної політики та дослідженні його застосування на теренах сучасної України. Їх результати були оприлюднені у збірниках “Регіональна політика в країнах

Європи: Проект “Розвиток територіальних громад і регіонів в Україні” [47], “Державне управління та місцеве самоврядування в Україні: шляхи реформування” [48], “Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України” [49], “Агентства регіонального розвитку в Україні: становлення та перспективи” (Київ, 2002) [50] та інші. Особливу увагу слід звернути на дослідження в межах проекту “Розвиток громад і регіонів України” проведені Є. Киш “Роль регіонів Європи в процесі європейської інтеграції” [51], “Форми, моделі та механізми діяльності агентств регіонального розвитку держав Центральної Європи” [52], М. Лендзел “Еволюція агентств регіонального розвитку в Європі” [53], С. Бугай “Стан та перспективи розвитку регіональної політики в Україні (з огляду на досвід зарубіжних країн)” [54], І. Студенніков “Міжрегіональне співробітництво як чинник процесу європейської інтеграції та інструмент регіонального розвитку” [55].

У середині першого десятиріччя ХХІ століття вітчизняними політологами було здійснено особливо велику роботу із залучення європейського досвіду здійснення регіональної політики. Передусім варто назвати відповідний лексикон “Європейська інтеграція: регіональна політика Європейського Союзу. Короткий лексикон” [56] та збірку матеріалів за результатами міжнародного семінару, проведеного Національним інститутом стратегічних досліджень “Регіональна політика ЄС після його розширення” [57]. Цим же інститутом випущено фундаментальне спеціальне дослідження проблеми “Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети” [58]. Зробив свій суттєвий внесок в аналіз регіональної політики також Український незалежний центр політичних досліджень у своїй роботі “Регіональна політика України: формування соціогуманітарних пріоритетів розвитку” [59].

Окремо слід згадати спеціальні дисертаційні дослідження в галузі політології, здійснені у останні п'ять років. Це дослідження Берези А. В. “Регіональна політика як чинник суспільної стабільності: європейський досвід і Україна щодо регіональної політики як чинника суспільної

стабільності” [60], Кукарцева О. В. “Регіональна політика України: відносини "центр-регіони" як фактор забезпечення територіальної цілісності держави щодо відносин центр-регіони” [61] та Стародуб Т. С. “Процеси формування регіональної ідентичності України як чинник її зовнішньої політики в галузі безпеки щодо регіональної ідентичності в контексті зовнішньої політики України” [62].

Практично в усіх роботах з відповідної проблематики особлива увага приділяється визначенню основного предмету дослідження – регіональної політики, а в цьому зв’язку категорії “регіон” (принаймні, стосовно України). Незважаючи на те, що остання сьогодні широко використовується в науковому і політико-правовому обігу, в Україні не існує єдиної точки зору з приводу визначення категорії “регіон”. Найбільш компромісне для політиків та науковців визначення містить один із проектів Концепції державної регіональної політики: “регіон – частина території країни, яка характеризується комплексом властивих їй природно-географічних, економічних та інших ознак. Регіон може збігатися з кордоном адміністративно-територіальної одиниці або об’єднувати території кількох таких одиниць” [63]. Авторам даного визначення вдалось відійти від найбільш суперечливого питання: що є регіоном в Україні – область чи інша територіальна цілісність, яка можливо сьогодні не має адміністративних кордонів, а значить і органів управління. Тобто у визначенні регіону найбільш суперечливим залишається саме політичний аспект, який знаходить своє втілення в політичному представництві центральної влади на рівні адміністративно-територіальної одиниці або у праві політичного самоврядування.

1.2. Основні підходи до реалізації регіональної політики держави

Україна є не лише молодою державою, але й відносно молодим територіальним утворенням. Процес формування її території в сучасних кордонах завершився 1954 року, а набули вони державного статусу в 1991 році. Українські землі тривалий час були об'єктом суперництва між Австрією, Литвою, Польщею, Угорщиною, Росією і Туреччиною, що зумовило певну територіальну специфіку, вплинуло на етнічний склад, культуру, традиції, релігію, особливості менталітету населення. Безумовно, найбільш значущий вплив на більшість українських земель здійснила Росія, а пізніше СРСР.

Науково обґрунтована організація виробничих сил, яка знайшла втілення в економічному районуванні, набула розповсюдження в Росії в кінці XIX – початку XX сторіччя. Так, у дорадянський період і перші роки радянського на території України різними вченими виокремлювались за принципом одноманітності природних і економічних ознак 2-3 “простори”, “смуги” або “райони”. Пізніше Держплан СРСР розглядав територію УРСР як єдиний економічний район, використовуючи внутрішньореспубліканський поділ. Причому останній протягом існування УРСР постійно зазнавав суттєвих змін в теорії та на практиці: кількість економічних районів коливалася від 3 до 14 [5, с.193-203]. Отже велика кількість наукових проектів економічного районування території УРСР знаходила своє втілення у заходах державного планування, які становили радянську регіональну політику. Якщо в західних країнах подібні заходи застосовувались для стримування негативних наслідків дії ринкових сил, то в СРСР регіональна політика як складова частина планової економіки перетворилась на самоціль. Окрім того, усі науково обґрунтовані проекти економічного районування на практиці працювали не на внутрішні потреби УРСР, а на забезпечення життєдіяльності усього Радянського Союзу.

Тому колосальний досвід регіонального планування, який був накопичений у радянські часи, сьогодні є малокорисним для незалежної України. Навіть навпаки – за десятиріччя панування жорстко централізованої директивно-адресної системи управління економікою, яка особливо після 1965 року базувалась на безумовному приматі відомчо-галузевих інтересів, були зруйновані усілякі орієнтири регіонального мислення, втрачено суспільне замовлення на регіональну інформацію. Регіонально-цілісний підхід в економіці як єдина альтернатива відомчо-галузевому принципу просто не входив до арсеналу методів державного управління. Відбувалася поступова деградація територіальної організації суспільства, частіше стали відбуватися екологічні та техногенні катастрофи. І як результат, на момент проголошення незалежності різниця між окремими регіонами України в рівнях економічного розвитку була трикратною. Крім того, за останні десятиріччя існування СРСР на території України накопичився комплекс регіональних проблем і диспропорцій. Серед них: відставання малих міських і ще більшою мірою сільських поселень від великих міст за рівнем економічного й соціального розвитку; деформація статево-вікової структури сільського населення; посилення регіональної диференціації за якістю навколишнього середовища; соціально-економічні, екологічні, психологічні та інші проблеми в зонах радіоактивного забруднення в результаті аварії на Чорнобильській атомній електростанції, а також у регіонах розміщення переселенців [15, с.71]; застарілий багатоплановий адміністративно-територіальний, в основі якого лежав партійний принцип, район повинен мати певну кількість партійних осередків та певну кількість членів партії, відповідно уже з районів формували область.

Не можна навіть стверджувати, що справжня історія регіональної політики України починається з 1991 року, коли українські землі отримали вперше свою державну незалежність. Перші роки існування молодій українській державі також не принесли якісних перетворень в економічному розвитку ні України, ні її регіонів. Перший президент України хоча і звертав

увагу на об'єктивні регіональні розбіжності, але якихось серйозних кроків з розробки основних принципів державної регіональної політики не було здійснено. Незабаром виявилось протистояння двох концепцій: унітарно-демократичного (Кравчук Л. М.) та федерально-земельного (Плющ І. С.) устрою держави. Отже, у перші роки державної незалежності регіональна проблематика розглядалась виключно в контексті вибору форми територіального устрою України.

Можливість запровадження в Україні федеративного устрою розглядали перші політичні партії, які утворились ще до проголошення країною незалежності. Зокрема, йдеться про Народний Рух України, Партію зелених України, Громадянський Конгрес, Партію праці тощо [64]. Одним із перших ідею федеративно-земельного устрою запропонував у 1990 році В. Чорновіл. Він пропонував поділити Україну на десять земель. На підтвердження своїх намірів В. Чорновіл, будучи ще головою Львівської обласної ради, скликав Галицьку асамблею – своєрідну надбудову над обласними структурами влади Львівської, Івано-Франківської і Тернопільської областей. Але поза Галичиною цю ініціативу зустріли вороже, звинувачуючи галичан у сепаратизмі. Тим більше, що тоді ж на Закарпатті почав ширитися рух “прикарпатських русинів”, а в Донецьку згадали про Донецько-Криворізьку республіку. На цьому тлі Галицька асамблея перестала існувати, а В. Чорновол переїхав на роботу до Києва, відклавши можливість здійснення ідеї федеративно-земельного устрою на віддалене майбутнє, коли становлення української державності повністю завершиться, суспільство набуде стабільності й соціально-економічного благополуччя.

Також ідея федералізму обговорювалась під час підготовки першого проекту української Конституції. Зокрема, пропозиції щодо федеративного устрою надходили з боку закордонних експертів, таких як Клаус Абмаер (Німеччина), Стефані Палмер (Велика Британія), Богдан Футей (США) та інших [65, с. 260-266].

Під час глибокої економічної кризи перших років життя молодій державі федеративна ідея викликала небезпечні передумови до порушення територіальної цілісності, породжувала деструктивні концепції регіональної самостійності, які суперечили як загальнонаціональним, так і в кінцевому підсумку регіональним інтересам. Це призвело до того, що будь-які пропозиції щодо регіональної самостійності сприймалися як опозиційні, як такі, що мають сепаратистські корені, та, відповідно, загрожують територіальній цілісності України. До того ж виплески соціальної напруги в Криму і Закарпатті спрацювали не на користь регіональним течіям та регіональній ідеї в цілому.

У 1994 році, коли відбувалась перша демократична зміна влади в молодій державі, коли активно обговорювались варіанти майбутньої політичної системи країни та загальнонаціональної ідеї, яка б могла об'єднати всі верстви суспільства, усі території, регіональну ідею було реанімовано. Теза про затвердження нової регіональної політики, що мала базуватися на широкій самостійності регіонів у соціально-економічному й культурному розвитку, з чітким розподілом повноважень і економічної бази між державним і регіональним рівнями влади й управління стала важливішим програмним положенням колишнього прем'єра, кандидата в Президенти України Л. Д. Кучми в передвиборчій гонці 1994 року. Вимоги подолання регіональної несправедливості – нібито “Східна Україна годує Західну”, сподівання на активну співпрацю з Росією та відновлення рівноправності російської й української мови схилив електорат Сходу і Півдня до кандидатури колишнього прем'єра, що й принесло йому перемогу на виборах.

Близько року після свого обрання новий президент у своїх діях більш-менш керувався положеннями передвиборчої програми. Черговий, утворений після президентських виборів уряд сформулював основні принципи державної регіональної політики, які були винесені на обговорення у Верховній Раді, а Президент підписав Указ “Про Раду регіонів” (№534 від

20 вересня 1994 року) [66, с.3]. Після затвердження відповідних положень Раду Регіонів було сформовано, а до її складу увійшли народні депутати, представники міністерств та відомств, регіональні лідери. Рада проіснувала до 2001 року, але весь цей час її рішення носили виключно консультативний характер і не здійснювали істотного впливу на прийняття державних рішень.

У першій рік президентства Л. Д. Кучми з'явився досить оригінальний проект Концепції регіональної політики в Україні, складений радником президента В. Гриньовим. У цьому документі піддавалась жорсткій критиці модель централізованої унітарної держави та спростовувалась її головна основа – ідея національно-орієнтованої консолідації, і, навпаки, підтримувалась модель збереження різноманітності регіонів і поширення їх самостійності в соціально-економічному та культурному розвитку з чітким розподілом повноважень і економічної бази між загальнодержавним та регіональним рівнями влади й управління аж до прийняття земельно-федеративного принципу державного устрою. При цьому консолідація народу України передбачалась не на основі національної ідеї, а загальнолюдських цінностей і природного прагнення людей до соціально-економічного добробуту. Проектом передбачалось утворення трирівневої структури організації влади, ключовою ланкою якої повинен був стати середній регіональний рівень, причому регіони мали являти собою більш крупні ніж нинішні області утворення та наблизитись за своїми масштабами до губерній, що існували в минулому. Але з урахуванням тривалості здійснення адміністративно-територіальної реформи, реалізація нової регіональної політики мала розпочатись у межах областей, що існують. Окремі розділи проекту були присвячені реформуванню податково-бюджетної системи, стратифікації суспільної власності, утворенню муніципальних банків, регіоналізації інвестиційної політики, аграрно-земельної реформи, культурно-мовної політики тощо. Також у тексті проекту було закладено революційні на той час заходи, такі як зміна статусу обласної адміністрації на чолі з виборним головою (губернатором), утворення

бюджетного федералізму, скасування усередині міст районів як суб'єктів місцевого самоврядування, двомовність тощо [67].

Цей проект так і не отримав гідного обговорення, і був швидко відхиленим. Замість нього з'явився проект Концепції державної регіональної економічної політики, розроблений Урядом на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 квітня 1995 року № 243 “Про план першочергових заходів щодо реалізації положень щорічної доповіді Президента України, розглянутої Верховною Радою України 4 квітня 1995 року”. Він був схвалений Президією Кабінету Міністрів України 5 жовтня 1995 року, розглянутий Адміністрацією Президента України у листопаді 1995 року та поданий 20 вересня 1996 року Верховній Раді України разом з проектом Постанови Верховної Ради України з цього питання.

Але вже тоді пріоритети президентської політики змінились. Активна регіональна політика стала асоціюватись не з децентралізацією, а навпаки централізацією владних відносин між центром та регіонами. Цьому сприяли досить рішучі дії президента, спрямовані на підпорядкування місцевих рад президентській вертикалі, які знайшли правове втілення спочатку в Законі України “Про державну владу і місцеве самоврядування”, потім у Конституційному Договорі. У результаті президент очолив систему місцевих органів державної виконавчої влади. Інститут Представника Президента, встановлений у 1992 році, було ліквідовано. Місцеві обласні та районні ради позбавились своїх виконавчих органів, натомість з'явився інститут місцевих державних адміністрацій. Саме останні ставали органами державної влади від обласного до районного рівня (а також у містах Києві та Севастополі), а їх главами президент повинен був призначати обраних населенням голів відповідних рад. У компетенції місцевих рад залишилися обмежені повноваження: затвердження місцевого бюджету й програм територіального розвитку, заслуховування звітів голів адміністрацій. Усі інші повноваження передавались держадміністраціям. А самоврядування з

власними виконавчими органами залишилось лише на рівні міст, селищ і сіл [68, с.128].

Усі ці зміни було закладено в Конституцію України, яка затвердила Україну як унітарну державу з характерними рисами централізованої моделі. До того ж наявність механізму призначення президентом голів місцевих адміністрацій, що входять в систему виконавчої влади держави, ще більше посилювало пріоритет центральної влади [69]. До речі, хоча в тексті Конституції визнається наявність “історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій” [70, с.37], категорія “регіон” зустрічається лише один раз, коли йдеться про ці особливості і традиції, але не зрозуміло, що мається на увазі область чи інша цілісність, а категорія “регіональна політика” не застосовуються взагалі.

Після прийняття Основного Закону держави було прийнято в новій редакції Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 22 травня 1997 року [71]; Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 року [72]; неодноразово здійснювались спроби прийняття закону “Про адміністративно-територіальний устрій України”, якій, до речі, досі не прийнято. Виходячи з положень Конституції та наведених законів України, умовно можна виділити чотири рівні влади, які існують на чотирьох рівнях адміністративно-територіального устрою:

первинний – рівень населених пунктів, де формою місцевої публічної влади є місцеве самоврядування, представлене органами місцевого самоврядування, які формуються територіальними громадами, для яких є характерними ознаки адміністративно-правової й фінансової автономії;

другий – рівень районів, на якому місцева влада представлена районними державними адміністраціями, районними радами, які не мають власних виконавчих органів і здійснюють координуючі, представницькі та частково бюджетні функції;

третій – рівень областей (його частіше за все називають регіональним), де діє така сама структура, як і на районному рівні;

четвертий – загальнонаціональний рівень із системою органів державної влади: законодавчої, виконавчої, судової [73, с.189].

Отже, протягом першого президентського терміну Л. Д. Кучми відбувалось становлення основних інститутів держави вже на конституційних засадах, сформувалась нормативно-правова база функціонування місцевої влади, закладались основи відносин центру й регіонів у затверженому конституційному полі.

Нарешті чітко визначились об'єкти та суб'єкти регіональної політики. Об'єктами регіональної політики є територіальні утворення, у межах яких здійснюється державне управління та місцеве самоврядування [15, с.71]. Суб'єктами регіональної політики виступають з одного боку держава та її органи, з другого – місцеве самоврядування та його органи. У свою чергу державу як суб'єкт регіональної політики уособлюють президент – як голова держави, Верховна Рада – як єдиний орган законодавчої влади, місцеві державні адміністрації. Другу групу суб'єктів регіональної політики можна визначити, виходячи з кола суб'єктів місцевого самоврядування. Це, перш за все, територіальні громади, які відповідно до ст. 140 Конституції України [69, с.39] та ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [71, с. 14], мають гарантоване державою право на реальну здатність самостійно вирішувати питання місцевого значення й виступають як первинні суб'єкти місцевого самоврядування. По-друге, оскільки в систему місцевого самоврядування входять представницькі органи територіальних громад – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, сільські, селищні та міські голови – вважається також необхідним включити їх до кола суб'єктів регіональної політики. По-третє, суб'єктами регіональної політики є також районні й обласні ради, які відповідно Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” покликані репрезентувати спільні інтереси територіальних громад.

Черговий пік актуальності теми “регіональної політики” датується часом проведення наступних виборчих кампаній – парламентської 1998 року і президентської 1999 року. Про регіональну політику йшлося в програмах багатьох політичних партій та блоків, що брали участь у передвиборчій гонці 1998 року. А окремі партії взагалі були програмно орієнтовані на певні регіони або навіть мали слово “регіон” у своїй назві (Партія регіонального відродження України).

Незважаючи на відмінності в підходах авторів до категорії “регіоналізм”, регіональну політику частіше за все розуміють як систему заходів, цілей, завдань, відносин органів державної влади та місцевого самоврядування щодо регулювання політичного, економічного, соціального й культурного розвитку регіонів країни.

Політологічний енциклопедичний словник (О. Картунов) визначає політику регіоналізму як врахування національних, економічних та інших особливостей, притаманних певному регіону тієї чи іншої країни, а також як політику, спрямовану на об’єднання групи держав певного регіону, залежних одна від одної в економічному, політичному та військовому аспектах. Тобто це поняття має внутрішній та зовнішній аспекти. На думку Т. Козак, – регіоналізм можна визначити як “певну політичну концепцію, що відтворює потребу перерозподілу владних компетенцій між центром і регіонами на користь останніх, а також суспільно-політичну діяльність спрямовану на реалізацію цієї концепції”, що з точки зору політології є нічим іншим як політичним рухом.

Українські політологи, досліджуючи регіоналізм окремих регіонів України відзначають свої особливості для кожного регіону. Так, політолог Н. Прохорова, досліджуючи кримський регіоналізм, у своїй роботі “Особливості кримського регіоналізму” (Віче. – 2003. – №2) звернула увагу на його етнічну забарвленість і схильність переростання в сепаратизм. Львівський історик І. Танчин, досліджуючи поширення автономістських та сепаратистських поглядів у Галичині, у своїй роботі “Галицький сепаратизм:

між минулим і майбутнім” прийшов висновку, що коріння цього процесу в прагненні регіональної еліти до здобуття самостійності від центру в прийнятті управлінських рішень, користуючись при цьому побоюваннями жителів регіону щодо загроз незалежному розвитку держави.

Частина вчених націонал-демократичної орієнтації переважно негативно ставляться до регіоналізму як політичного явища, вбачаючи в ньому загрозу для процесу національно-державного будівництва та формування української національної держави. Так, у своєму науковому дослідженні “Регіоналізм як наслідок соціальної деструкції” Т. Даренська з Луганська визначає регіоналізм як “систему експлуатації люмпенізованого населення кримінальним бюрократичним апаратом на місцях під прикриттям державної влади”, а також як “всевадя криміналізованої бюрократії, що призводить до локалізації реальної влади на рівні регіональних вотчин, що контролюються альянсом мафіозних кланів та місцевого держапарату”.

Окрема частина українських політологів розглядають політику регіоналізму в Україні через призму українсько-російських міжетнічних відносин. Наприклад, О. Власенко та О. Майборода ототожнюють регіоналізм на Сході та Півдні України з проявами російського націоналізму, як реакції на позбавлення росіян становища панівної етнічної спільноти.

Отже бачимо, що заходи, цілі, завдання та взаємовідносини виокремлюються різні, навіть іноді суперечливі. Їх різноманітність виходить з існування у світовій практиці двох підходів до регіональної політики:

- надання державної допомоги (підтримки) депресивним територіям; інакше так звана “політика вирівнювання”, стратегічна мета якої полягає в досягненні регіональної справедливості;

- підтримка і зміцнення економік найрозвиненіших регіонів, стимулювання розвитку регіонів-лідерів, за рахунок яких досягається економічне зростання всієї країни. У такому підході на перше місце ставиться національна конвергенція, тобто зменшення розриву в економічному розвитку з більш розвинутими країнами за рахунок

нерівномірного розвитку регіонів, так званий принцип економічної ефективності.

Ці підходи передбачають різне втручання держави. У першому випадку у відносинах центральних і регіональних органів управління цілком домінує держава, у другому – досить розвинутими вже є місцеві ініціативи. На практиці ці підходи поєднати дуже складно. Вони відображаються, зокрема, у двох протилежних принципах соціальної політики – дотаційному і принципі субсидіарності. Якщо перший принцип передбачає пряму державну допомогу у вигляді виплат, які не підлягають поверненню, то другий спрямований передусім на стимулювання власного розвитку об'єкту допомоги, а пряме втручання держави припускається лише за умови неможливості такого розвитку навіть за державної підтримки. Іншими словами стратегія дотацій відповідає парадигмі патерналістської держави, а стратегія субсидіарності передбачає парадигму партнерських стосунків держави з її “акціонерами” – чи то йдеться про окремих громадян, чи то про цілі регіони. Кожна країна обирає свої пріоритети, які більш відповідають ситуації, що склалась у соціально-економічному й політичному житті в певний час. Безумовно, однак, і нещодавня світова фінансова криза це підтвердила, що стратегія дотацій може мати лише обмежений у часі, короткий термін дії і повинна бути зрозумілою й виправданою для всіх членів суспільства, для всіх регіонів. Адже в державі не може бути паразитів на жодному з рівнів – чи то громадян, чи то регіонів. Якщо громадянин або регіон спроможні заробляти самостійно, надавати їм дотації неприпустимо.

Спочатку регіональна політика розвивалась виключно в межах першого підходу. Дійсно, самі по собі території будь-якої держави не можуть розвиватись динамічно й збалансовано під впливом виключно ринкових механізмів. Отже, на Заході регіональна політика зародилась як один із напрямків державного регулювання ринкової економіки в роки світової економічної кризи 1929-1932 рр. Вона спочатку базувалась на відомих працях Дж. М. Кейнса, який обґрунтовував роль держави як регулятора

економічного та соціального життя будь-якої країни. Навіть ті країни, які тривалий час дотримувались “суто ринкового” регіонального розвитку, прийшли до політики вирівнювання. Зокрема, Швейцарія, де в 50-60 роках істотно зроста диференціація в доходах кантональних (регіональних) бюджетів, застосовувала практику надання субсидій за єдиною методикою, яка в кінцевому підсумку привела до значного вирівнювання регіональних розбіжностей, хоча більш заможні кантони безумовно програли економічно [17, с.76-77]. Досить популярними у світовій практиці є заходи зі стимулювання розміщення фірм і компаній у відсталих районах. Зокрема, у Нідерландах широко застосовувались прямі та непрямі заходи такого стимулювання. До прямих заходів належать: зниження податків, надання пільгових позик за здійснення капіталовкладень, збереження низьких цін на земельні ділянки, пільгові тарифи на вантажні перевезення та комунальні послуги. До непрямих заходів належить покращення інфраструктури, стимулювання запровадження нововведень, зростання освітнього та професійного рівня робітників, будова житла, тощо [17, с.86].

Хоча протягом 50-70 років двадцятого сторіччя всі європейські країни наполегливо проводили політику вирівнювання регіональних диспропорцій, поляризація рівнів соціально-економічного розвитку країн і регіонів із року в рік зростала. Так, якщо в 1958 році рівень ВВП на душу населення в найбагатшому районі Західної Європи перевищував аналогічний показник найбіднішого району в 3 рази, то в 1976 році – вже в 6 разів [17, с.91]. Це призвело до того, що в Європейському Союзі в середині 80-х років сформувалось нове розуміння регіональної політики як використання внутрішнього потенціалу регіонів. Його суть у перенесенні акцентів із прямого державного регулювання регіонального розвитку на стимулювання формування в районах автономного механізму та в заохоченні приватного підприємництва. Нова регіональна політика, яка отримала назву інноваційної або політики місцевих ініціатив, звертає особливу увагу на виробництво конкурентної продукції, розвиток промислового виробництва і сфери послуг

та їх регулярне відновлення. За таких умов місцеві й регіональні ініціативи більше не зазнають впливу “згори”, що сприяє виробленню ефективних для регіонального розвитку економічних рішень. Регіони мають самостійно (звичайно в узгодженні з національною стратегією регіональної політики) розробляти програми свого розвитку й вишукувати кошти (ресурси) для їх реалізації. Лише окремі території, які через об’єктивні причини не здатні зробити це власними силами, можуть очікувати на підтримку держави [54, с.26].

Сучасна світова фінансова криза змусила в черговий раз переглянути прямі виплати – від соціальних виплат громадянам до підтримки цілих регіонів – у бік їх жорсткого скорочення. Взагалі, кожна криза – загальносвітова чи внутрішньодержавна – виявляє ті диспропорції регіонального розвитку, які за часів добробуту вдається “згладжувати” за рахунок вторинного розподілу прибутків. Якщо ж перерозподіляти стає все менше, тоді “багаті” регіони і країни схильні ставити питання “рубати” – про доцільність існування неприбуткових регіонів і необхідність їх переформатування або здійснення місцевих структурних реформ.

1.3. Місце регіональної політики в контексті державотворчих процесів

Після парламентських виборів у липні 1998 року Кабінетом Міністрів України було знову подано до Верховної Ради України проект Закону України “Про Концепцію державної регіональної економічної політики”. Її обговорення відбувалось за активної участі створеної через рік після виборів нової політичної сили – депутатської групи “Відродження регіонів”. До її складу увійшли представники різних регіонів, яких об’єднало розуміння необхідності проведення виваженої регіональної політики в інтересах своїх виборців. На відміну від попередніх регіональних ідеологів, депутати даної групи позиціонували себе як активних прибічників

центральної влади й унітаризму. Так, один із лідерів депутатської групи в інтерв'ю газеті “Регіон” висловив думку, що український унітаризм має удосконалюватись через децентралізацію та розширення ролі й повноважень регіонів, що не виходять за межі Конституції України; лише через розширення повноважень регіонів і самостійності у вирішенні певних питань ми можемо досягнути єдності українського народу, єдності через багатоманітність [73, с.3].

Окрім того, у 1998 - 1999 роках на політичній арені з'явилися не лише традиційні суб'єкти регіональної політики (держава, самоврядування та їх органи), але й добровільні об'єднання, громадські організації. Йдеться про “Асоціацію сільських, селищних та міських влад України”, “Асоціацію міст України”, “Українську асоціацію місцевих і регіональних влад”, “Спілку лідерів місцевих і регіональних влад в Україні” та інші. Саме тільки створена “Спілка лідерів місцевих і регіональних влад в Україні” у 1999 році рішучо пропагувала регіональну ідею, пов'язуючи її з особою діючого президента. Саме за ініціативи Спілки, до складу якої увійшли голови обласних адміністрацій, мери міст й інші представників місцевих влад, Президент України й регіональні лідери за місяць до президентських виборів підписали Декларацію щодо вдосконалення державної регіональної політики [74].

Основними засадами державної регіональної політики, згідно з підписаною Декларацією, є законодавче визначення регіону як територіального утворення з широкими правами самоуправління, відповідними повноваженнями, матеріальними й фінансовими ресурсами; чітке розмежування законами України повноважень між центральними та місцевими органами влади; положення про те, що управління регіоном має включати представницький орган, а також виконавчий орган, який очолюватиме особа, що призначатиметься Президентом України з урахуванням пропозицій представницького органу, беручи до уваги, що в перспективі ця особа може обиратись зі складу представницького органу або прямим таємним голосуванням на основі рівного та загального виборчого

права (фактично повернення схеми, що існувала до 1994 року); прискорення фінансових та організаційно-правових умов для повної реалізації визначених Конституцією і законами України повноважень органів місцевого самоврядування; заснування другої палати парламенту як дієвого механізму участі місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у процесі прийняття рішень на державному рівні (що фактично передбачає формування другої палати через непрямі вибори). З усіх перелічених пунктів Декларації той, де передбачалась у майбутньому можливість виборності голів обласних адміністрацій, ніяк не збігався з попередніми висловлюваннями президента, який завжди був противником виборності “губернаторів”. Саме цей пункт сформульовано досить гнучко з використанням формулювань “в перспективі”, “або” тощо.

Хоча дотепер жодний пункт Декларації так і не було втілено в життя, регіональна ідея продовжувала “набирати оберти” не без участі обох сторін, що підписували Декларацію. А на тлі підготовки Всенародного референдуму за народною ініціативою, який відбувся 16 квітня 2000 року, одним із питань якого було запитання про можливість запровадження двопалатного парламенту, словосполучення “регіональні інтереси” стійко увійшло в суспільно-політичний обіг. На порядку денному знов постало питання про підготовку та законодавче затвердження Концепції державної регіональної політики. Згідно з розпорядженням президента вже в 1999 році було створено Комісію з розробки концепції державної регіональної політики на чолі з віце-прем’єр-міністром Ю. І. Єхануровим та головою Луганської облради В. М. Тихоновим. Попередній законопроект 1998 року уряд відкликав із Верховної Ради України, оскільки він не відповідав тогочасним новим вимогам і реаліям. Перший варіант підготовленої Комісією концепції було розглянуто в грудні 1999 року. Паралельно з Комісією концепції регіональної політики розробляли громадські об’єднання – добре відома за подіями осені 1999 року “Спілка лідерів регіональних та місцевих влад в

Україні”, “Асоціація міст України”, “Асоціація регіонального та місцевого розвитку”.

Таким чином, в Україні сформувалось два підходи до здійснення регіональної політики, які повністю відповідають тим, що існують у світовій практиці. Державна Комісія обрала шлях “політики вирівнювання” та досягнення “регіональної справедливості”, недержавні організації в розробці своїх проектів керувались переважно принципом економічної ефективності, віддаючи пріоритети підтримці та зміцненню економік розвиненіших регіонів.

Протягом 1999 - 2001 років було запропоновано декілька варіантів Концепції державної регіональної політики, причому більшість із них належали державній комісії. Проекти Комісії Верховної Ради України відрізнялись один від одного формулюваннями, внутрішньою структурою, але сутність зберігали однаково – описували принципи та заходи “політики вирівнювання”. У кожному з варіантів проектів Комісії особлива увага приділялась заходам державного регулювання регіонального розвитку. Зокрема, в одному з проектів окремий розділ було присвячено державному сприянню розвитку лише депресивних (проблемних) регіонів. У ньому визначені три типи регіонів, які можуть розраховувати на допомогу держави: регіони, які постраждали від структурних деформацій, економічно слаборозвинуті регіони й такі, що постраждали від стихійного лиха чи техногенних катастроф [75].

У свою чергу в проекті концепції “Спілки лідерів регіональних та місцевих влад в Україні” пропонувалося здійснювати фінансове вирівнювання, виходячи з принципів економічної зацікавленості регіонів-донорів, консолідованої відповідальності за збільшення податкових надходжень, рівних стартових умов, стабільності й самодостатності. В цілому, характеризуючи проект Спілки, можна сказати, що він являв собою логічне продовження намірів, про які було заявлено у згадуваній Декларації, яку разом із президентом підписала ця організація восени 1999 року. За

оцінками багатьох експертів саме проект Співки вигідно відрізнявся від інших детальною розробкою питання про розподіл повноважень між різними рівнями влади. Усі зміни у владній організації, що пропонувались у проекті співки, були спрямовані на посилення водночас як представницької, так і виконавчої влади. Зокрема автори даного проекту вважали, що найбільш прийнятною для України є французька модель, яка передбачає запровадження посади префекту – голови державної адміністрації, якого має призначати президент, та відведення державним адміністраціям ролі контролюючих органів. Окрім того, ця схема передбачала здійснення місцевого самоврядування на регіональному рівні, яке в проекті визначено категорією “регіональне самоврядування”. Згідно з проектом, останнє мало спиратися на органи регіонального самоврядування (представницькі – облради і виконавчі – облвиконкоми). Також передбачалась зміна порядку формування та функцій обласної ради, уточнення статусу голови обласної ради, на якого мала лягти функція представництва регіону. Обласна рада мала утворювати виконавчий орган регіонального самоврядування, який мав очолювати голова виконавчого органу, що призначався би радою за погодженням з Кабінетом Міністрів України. На цей орган покладалася реалізація самоврядних і делегованих повноважень із вирішення питань регіонального значення. Досить детально в тексті проекту було розглянуто питання організації влади на загальнодержавному рівні – формування та повноваження Ради Регіонів – другою палатою парламенту, формування Кабінету Міністрів і функції позавідомчого органу – Національної агенції з питань регіональної політики, а також на всіх рівнях адміністративної організації [76].

Цілком відповідали ідеї національної конвергенції та принципу економічної ефективності пропозиції, закладені в проекті концепції, яку розробляли представники "Асоціації міст України". Їх концепція передбачала при здійсненні регіональної політики враховувати усі переваги конкретного регіону (від рекреаційного ресурсу в Криму та Закарпатті, до промислового в

Донецьку, Дніпропетровську, Харкові). У даному проекті також були детально описані проблеми кожного з регіонів: незадовільна екологічна ситуація у східних областях, аграрний характер західних областей тощо. Заслужували на увагу пропозиції авторів з “Асоціації міст”, спрямовані на забезпечення стабільних умов роботи органів місцевої влади: виборність голів облдержадміністрацій населенням; можливість дострокового усунення голів облдержадміністрацій зі свого поста президентом лише за умов наявності рішення суду про порушення ними закону [77]. Проте представники “Асоціації міст” мало уваги приділили конкретизації інших положень програми: як будуть розподілені повноваження, за яким принципом будуть формуватися бюджети та ряду інших питань.

Одним із найгостріших моментів у всіх запропонованих проектах був принцип формування другої палати парламенту. Якщо проект державної комісії лише скромно говорив про необхідність утворення палати регіонів для "представництва регіональних інтересів", то автори інших концепцій приділили цьому питанню набагато більше уваги, пропонуючи кількісні та якісні характеристики регіонального представництва у верхній палаті, різноманітні моделі виборів тощо.

Після тривалих дискусій у наукових і політичних колах та піврічної роботи над проектом уряду Віктора Ющенка останнє слово в затвердженні тексту концепції державної регіональної політики залишилось за президентом. Адміністрація Президента взяла за основу проект Комісії Верховної Ради та з певними доробками запропонувала Президенту України. Отже, 25 травня 2001 року Президент України підписав Указ “Про Концепцію державної регіональної політики”. У результаті суспільство отримало документ, де закріплені основні напрямки діяльності держави без чіткої деталізації понять та процедур. Те, що в процесі його підготовки пропонувалися більш детальні і радикальні варіанти сьогодні визнається багатьма експертами. Зокрема, відхилений проект “Спілки лідерів місцевих і регіональних влад в Україні” відповідав баченню Конгресу місцевих і

регіональних влад Ради Європи. Розробники ж затвердженого проекту чітко не визначили параметри розподілу повноважень між центральною й місцевою владою та механізми представництва інтересів регіонів у парламенті, навколо яких велись гострі дискусії.

Затверджена Концепція містить чотири розділи. У першому висвітлені загальні положення концепції – мета, принципи та основні завдання державної регіональної політики, які прагнуть поєднати “політику вирівнювання” з активізацією всього ресурсного потенціалу регіонів як основи підвищення їх конкурентності. Другий розділ містить заходи вдосконалення державного регулювання розвитку регіонів, а саме удосконалення державного стратегічного регіонального планування, поліпшення механізму державної підтримки розвитку регіонів, стимулювання розвитку депресивних регіонів чи їх частин, транскордонних і міжрегіональних економічних зв’язків, поетапне реформування бюджетної системи та міжбюджетних відносин на основі бюджетного унітаризму в поєднанні з елементами бюджетної децентралізації, що, між іншим, передбачає поступовий перехід до взаємовідносин державного бюджету безпосередньо з не лише бюджетами Автономної Республіки Крим і областей, але й районними бюджетами та бюджетами територіальних громад. Третій розділ присвячений механізмам підвищення ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в соціально-економічному розвитку регіонів, які базуються переважно на економічних важелях і не передбачають істотних змін в організації владних відносин як на рівні центр-регіон, так і всередині регіону. Четвертий розділ описує етапи реалізації Концепції: перший етап 2001-2003 роки, другий – з 2003 року [78].

Слід віддати належне авторам концепції, що заходи з її реалізації більш реалістичні, ніж були окреслені в чисельних проектах, хоча менш конкретизовані. Їх реалізація в багатьох випадках залежить від міри відповідальності органів місцевого самоврядування та державного

управління на рівні регіону. Тому можна стверджувати, що нині в окремих регіонах, населених пунктах певні заходи втілені в життя. Зокрема, створено інформаційні системи і бази даних в окремих галузях народного господарства, агентства регіонального розвитку в окремих областях (Чернігівська, Донецька, Полтавська, Тернопільська та інші) тощо. Проте пункт про розроблення та вдосконалення законодавства з питань регіональної політики та місцевого самоврядування, особливо відносно розмежування функцій і повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, поки що, на жаль, не реалізовано.

З прийняттям Концепції державної регіональної політики ще не можна ставити крапку в її політико-правовому визначенні. Окрім внесення змін, яких потребують Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації” та інші, попереду адміністративно-територіальна реформа, яка остаточно визначить суб’єкти й об’єкти регіональної політики. Спроба здійснити таку реформу у 2005 році під концепцію, розроблену тоді профільним віце-прем’єром Р. Безсмертним за польським зразком, виявилась не досить підготовленою, мало відповідала потребам регіональних еліт і внаслідок цього повністю провалилася, а адміністративно територіальна реформа замість прогресу отримала регрес. Частково ця невдача пояснюється суб’єктивними чинниками, частково ж тим, що специфікою перехідних суспільств є те, що політико-правові засади не завжди є визначним фактором у становленні та розвитку того чи іншого інституту, процесу чи явища. Часто ключова роль належить елітам. Це показав як приклад з провалом реформи Безсмертного, так і непереконаливість спроб тоді першої політичної персони в країні экс-президента В. Ющенка реанімувати намагання іншого экс-президента Л. Кучми створити другу, вищу палату парламенту, яка об’єднувала б представників регіональних еліт.

Висновки до розділу 1

Незважаючи на небагатий досвід української державності, регіональна політика та регіоналістика, яка уособлює собою регіональні дослідження, вже зайняли гідне місце у вітчизняному політичному та науковому просторі. Що стосується регіональних досліджень, то в них нині найбільших успіхів досягли економісти й економічні географи. Саме їм належить велика кількість робіт із регіональної проблематики. Але, враховуючи багатоаспектність регіональної політики та міждисциплінарність регіональних досліджень, їх результати є корисними для інших наукових дисциплін. Окрім того, регіональні дослідження вже багато років проводяться в межах соціології, держави та права, державного управління та політичної науки, яка часто узагальнює досягнення інших наук для побудови власного предметного поля.

Отже, у межах регіональних досліджень підіймаються питання: світового й вітчизняного досвіду регіональної політики, її напрямків, соціально-економічного розвитку регіонів, економіко-географічного районування України, моделей суспільно-економічної макрорегіоналізації України, особливості масової свідомості мешканців різних регіонів і їх ставлення до тих чи інших аспектів регіональної політики, взаємовідносини центральних і регіональних владних інтуїцій, повноваження органів місцевої виконавчої влади та самоврядування різних рівнів, правового забезпечення управління регіоном, теорія і практика регіоналізації та політико-територіальної організації держави тощо.

На цій основі було уточнене визначення регіональної політики як такої, що має на меті таке управління регіональним розвитком, яке забезпечує активну політичну участь громадян країни в державотворенні завдяки сполученню виконання загальнонаціональних і регіональних політичних завдань. Це можливо через узгодження їх підтримки загальнонаціональних політичних програм, з їх діяльною участю у реалізації

політичних проектів розвитку власного регіону, що у кінцевому результаті гарантує розвиток країни в цілому.

Встановлено, що політичний напрям здійснення регіональної політики полягає в уточненні поділу владних повноважень на рівні регіональної компетенції, а також оптимізації функціонування місцевого самоврядування й раціоналізації процесів регіоналізації.

Встановлено, що сучасні концепції регіонального розвитку балансують між двома підходами: “політикою вирівнювання” рівня розвитку регіонів, яку здійснює переважно центральна влада, з одного боку, а також політикою мобілізації внутрішнього потенціалу регіонів, яку здійснюють переважно регіональні еліти й громадяни регіонів. Оптимальною на цьому фоні постає реалізація моделі регіональної політики, яка включає узгоджені концепції адресного інноваційно-інвестиційного розвитку кожного регіону, коли зусилля регіональних еліт отримують сприяння з боку держави.

Історія світової регіональної політики бере початок з 20-30 років, а української – з 90 років минулого сторіччя. Тому Україна має можливість скористатися світовим досвідом, але політична практика не завжди засвідчує вміння “вчитись на чужих помилках”. Перші кроки здійснення національної регіональної політики розпочалися з середини 90-х років, але не відразу вона являла собою низку послідовних заходів. Спочатку про неї згадували лише під час виборчих кампаній, використовуючи регіональну ідею виключно в PR-івських цілях.

Тривалий час формувалась нормативна-правова база функціонування суб’єктів регіональної політики, а сама вона набула концептуального визначення лише у 2001 році. Проте затверджена Концепція державної політики, за визнанням багатьох експертів, являє собою не кращий варіант з тих, що були запропоновані. У концепції червоною ниткою проведена ідея “політики вирівнювання”, але водночас йдеться і про активізацію всього ресурсного потенціалу регіонів як основи підвищення їх конкурентності.

З прийняттям Концепції державної регіональної політики ще не можна поставити крапку в її політико-правовому визначенні. Попереду реформування політичної системи України з цілком ймовірною адміністративно-територіальною реформою, яка остаточно визначить суб'єкти й об'єкти регіональної політики.

РОЗДІЛ 2

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОГО І ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

2.1. Політика регіоналізму в державотворчому процесі України

Державний і територіальний устрій є ключовим фактором визначення напрямків і орієнтирів регіональної політики будь-якої держави, і Україна не є винятком.

Саме держава має бути головним агентом формування регіональної політики, яка створювала б комунікативне поле, необхідне для консолідації громадянської нації як духовно-психологічної цілості. З точки зору визначення основних засобів та механізмів, за допомогою яких цей процес має здійснюватися, на перше місце слід поставити систему соціалізації людини. Повноцінне членство кожної особи в суспільстві залежить переважно від її соціалізації у відповідному соціокультурному середовищі. Держава має передусім забезпечувати рівні права своїх громадян, а нові засади її адміністративної та структурної побудови регіональної політики повинні базуватися, перш за все, на боротьбі націленій на максимальне зменшення корумпованості та клановості як в державному, так і регіональному розрізі.

Говорячи про територіальну організацію влади на українських теренах, необхідно розрізняти як внутрішній, так і зовнішній аспект цієї проблеми. Внутрішній аспект відбиває принципи та структуру побудови внутрішньодержавної "вертикальної" організації влади. Зовнішній бік характеризує форми існування окремих українських земель, які були

формами не щодо України, а щодо інших країн, і дозволяє проаналізувати зв'язки між ними. Це дає змогу з'ясувати генезу висвітлення так званих федералістичних ідей багатьма українськими науковцями та політиками, що є на нашу думку цікавим у світлі сучасних процесів регіонотворення.

В Україні перші проекти концепції державного розвитку розроблялись у 1994 році. За логічною схемою спочатку мають вирішуватися питання державного й територіального устрою, а потім уже визначатись державні та внутрішні механізми регіонального розвитку [79]. Але в умовах розбудови молодої держави, закони логіки можуть не спрацьовувати. В Україні вийшло саме так: перші проекти концепції державної регіональної політики розроблялись урядом у 1994 році, коли ще не було конституційно визначено форму державного устрою, принципи територіального устрою, а про законодавче затвердження останнього взагалі ще не йшло мови. Як показав час, усі ці питання виявились не простими. Адже регіоналізм як система політичних поглядів потребує розширення повноважень регіону в регулюванні суспільних процесів та соціальних інтересів за рахунок передачі їх із центру в регіони.

Загалом еволюція державного устрою України з часу проголошення незалежності проходила в постійних коливаннях або централізації, або децентралізації. Першим постало питання про форму державного територіального устрою: зберегти в Україні унітарну державу або обрати шлях, що веде до федералізації. Перший шлях був відомим та сприймався краще, другий розглядався як опозиційний. Ніколи в історії Україна не мала власного федеративного досвіду. У численних проектах бачення майбутнього українських земель, які з'являлись на початку ХХ сторіччя, Україна розглядалась переважно як об'єкт федералізму, тобто як складова частина тієї чи іншої федерації. Лише проект Конституції Української Народної Республіки Отто Ейхельмана (1919-1920), який назавжди так і залишився проектом, передбачав перетворення України в суверенну незалежну федеративну державу, яка б складалася з окремих земель-держав зі своєю

конституцією, місцевим парламентом, урядом, судовою системою. Розподіл України на землі мав би здійснюватись, на погляд авторів роботи “Основи етнодержавознавства” за редакцією. Ю. Римаренка, з урахуванням складу населення, рівня соціально-економічного розвитку, природно-географічних умов тощо [80, с.305].

Напередодні проголошення незалежності України та в перші роки існування молодій незалежній державі ідея федералізму палко обговорювалась у наукових і політичних колах. Дослідниками обґрунтовувалася необхідність федералізації передбаченням міжрегіональних конфліктів, кровопролиття, розглядаючи її як запоруку формування міжрегіональної терпимості – Алексеев В. Г. “Федерализация как средство предотвращения межрегиональных конфликтов” [81, С.80-81], Куценко О. Д. “Региональное устойчивое развитие (социокультурный подход)” [82, 40-41]; прагненням перейняти досвід розвинутих країн – Гомозов Є. П. “К вопросу поиска эффективных принципов взаимодействия между центральными и местными властями [83, С.95], “К вопросу о региональном структурировании Украины: подходы и модели” [84, С.26]; бажанням “бути обличчям до Європи” – Грабововський С. “Федеративна Україна: міф чи реальність” [85, С.42-52]; важливістю збереження особливостей локальних соціумів – Довгань Г. В., Довгань Е. А. “К вопросу о соотношении государства и регионов как условий сохранения социальной стабильности” [86, С.32]; історичною необхідністю – Савельев В. П. “Принцип федерализму і права людини” [87, С.60-61].

Серед сучасників найбільш відомими поборниками федеративного облаштування України були такі політичні діячі як В. Чорновіл та Б. Гриньов, причому наприкінці 80-х – в першій половині 90-х років діяв перший, а в середині і другій половині 90-х років – другий. В. Чорновіл, будучи головою Львівської обласної ради та створеної їм Галицької асамблеї – своєрідної надбудови над структурами влади Львівської, Івано-Франківської і Тернопільської областей, у 1990 році запропонував проект

федеративно-земельного устрою України з поділом на 10 земель [88, С.14], але пізніше, коли В. Чорновіл займав різні керівні посади у Києві, висловлювався про можливість відкладення реалізації ідеї федеративно-земельного устрою на віддалене майбутнє, коли становлення української державності повністю завершиться, суспільство набуде стабільності і соціально-економічного благополуччя.

Б. Гриньов, будучи радником тільки-но обраного президента Л. Д. Кучми, у лютому 1995 року у проекті “Концепції нової регіональної політики в Україні”, піддаючи жорсткій критиці концепцію унітаризму, передбачав здійснення адміністративно-територіальної реформи з поступовим переходом до федеративно-земельного устрою. Основу останнього, на думку автора проекту, мають скласти сім “значно більш крупних утворень ніж сьгоднішні області, які за своїми масштабами наближаються до губерній, що існували в минулому” [89, С.16]. А в його монографії “Нова Україна: якою я її бачу”, яка вийшла в світ також у 1995 році, наведені докази, що “тільки земельно-федеративний устрій держави здатний зняти ті протиріччя, які перешкоджають консолідації суспільства й формуванню спільних інтересів на початкових етапах становлення державності” [90, С. 37]. Пізніше, через певний час після відхилення даного проекту, у 1997 – 1998 році будучи лідером політичної партії Міжрегіональний блок реформ, Б. Гриньов розвивав ідею федеративно-земельного устрою, але вона не принесла успіху на парламентських виборах виборчому блоку партій “СЛОН-соціально-ліберальне об’єднання”, який він також очолив.

Такі ж коливання в питаннях вибору державного устрою виразилися в тому, що 1991 року Кримській області було надано статус Автономної республіки, згодом був обраний президент автономії Ю. Мешков, який взяв курс на відокремлення Криму від України на користь Росії. У 1994 році Указом Президента України в порядку експерименту Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій та Луганській областям були

надані повноваження управління промисловими підприємствами державної форми власності, що були в підпорядкуванні центральних органів влади. Верховною Радою України, зі свого боку, був скасований інститут представників президента і відповідних державних адміністрацій і відновлено систему відповідних виконавчих комітетів Рад народних депутатів, склад яких формувався відповідними Радами. Крім цього, перемога на виборах Президента України Л. Д. Кучми – лідера Міжрегіонального блоку реформ, у програмних положеннях якого передбачався поступовий перехід України до федеративно-земельного устрою через децентралізацію державного унітаризму.

Перемога на виборах 1994 року націонал-демократичних сил на Заході та лівих партій на Сході і Півдні України стали ще одним фактором загострення міжрегіональних суперечностей. Так, наприклад, на початку 1995 року Луганська й Одеська обласні ради та Верховна Рада Криму прийняли рішення про денонсацію Біловезьких угод, а Севастопольська міська рада ухвалила рішення про вихід міста з під юрисдикції України і перехід до складу РФ.

Перед Україною постала загроза втрати контролю з боку державної влади над політичними процесами, а в окремих регіонах, особливо в АР Крим, де конфлікт між президентом республіки та ВР Криму влітку 1994 ледь не переріс у відкрите збройне протистояння з використанням міліції й інших збройних формувань. До речі така ж ситуація, що ледь призвела до збройного зіткнення уже не регіонального, а загальнонаціонального масштабу, між Президентом України і ВР України, склалася в Україні і влітку 2006 року, після сумнівного указу президента В. Ющенка про розпуск Верховної Ради.

Описані події поставили політичну систему України на грань громадянської війни, розколу або навіть втрати окремих територій. На цій основі, задля збереження цілісності держави необхідні були термінові рішучі зміни в галузі державного устрою. Першим таким кроком стало скасування

Верховною Радою України 17 березня 1995 року Конституції Криму, що не відповідає вимогам Конституції України, а також скасування посади Президента Автономної Республіки Крим.

Наступним кроком до централізації державного управління було прийняття ВР України 7 червня 1995 року Конституційного Договору з метою укріплення вертикалі виконавчої влади. Відповідно до тексту Конституційного Договору (ст. 19) Президент України набував статусу глави держави і глави державної виконавчої влади. До неподільної компетенції президента належали сфери зовнішньої політики, національної безпеки та оборони.

Крапка в дискусії про вибір форми державного територіального устрою в Україні, принаймні на певний час, була поставлена Конституцією України в ст. 2, де зазначено, що “Україна є унітарною державою” [91, С.4]. Також у Конституції був закріплений, незважаючи на опір депутатів Криму, Донецької та Луганської областей, порядок здійснення виконавчої влади в регіонах. Статус же Автономної Республіки Крим, всупереч протидії сил національно-демократичного спрямування, у Конституції збережений, але запроваджена система, що дозволяє запобігати можливим сепаратистським проявам, або виходу ВР Криму за межі правового поля України.

Державна аргументація Конституції виходить із необхідності вирішення специфічних для держави завдань, серед яких консолідація українського народу, гарантія забезпечення територіальної цілісності й нерушимості державних кордонів, протидія тенденціям сепаратизму та іредентизму, запорука у здійсненні заходів з укріплення центральної влади, а також за умов перехідного періоду засіб вирішення завдань економічної трансформації тощо. Федеративний устрій міг би поставити під загрозу збереження територіальної цілісності, територіального верховенства держави, стимулювати сепаратистські течії, відновити давні суперечності між окремими регіонами, викликати проблеми перерозподілу території, що в

кінцевому підсумку могло привести до розколу України. Проте аргументи на користь федеративного устрою досі залишаються достатньо обґрунтованими.

Це, перш за все, розбіжності в питаннях мови, історії, культури, релігії, економіки й економічних зв'язків, які є настільки істотними, що збереження унітарного устрою не дозволяє враховувати цю специфіку і викликає ігнорування центральною владою специфічних інтересів територій.

Україна не перша держава, що зіткнулася з такою дилемою. Світовому досвіду відомі випадки вирішення подібних проблем за рахунок поєднання елементів унітарної й федеративної держави, прийняття так званих “квазіфедеративних” моделей державного устрою за рахунок інструментів регіональної політики. Але в такому випадку регіональна політика має носити децентралізований характер, бути основана на збереженні різноманітності регіонів і розширенні їх самостійності. Проте Концепція державної регіональної політики України, яку після тривалого обговорення було прийнято у 2001 році [78], має інші пріоритети. Автори документу, відводячи певне місце місцевим ініціативам, підкорили його ідеології “політики вирівнювання” регіональних диспропорцій та заходам державного регулювання регіонального розвитку, які її супроводжують.

Новий крок у децентралізації державного устрою України був зроблений у грудні 2004 року, коли Донецькою, Луганською, Харківською обласними радами були ухвалені рішення про скасування на території областей вертикалі виконавчої влади та передання її обласним виконавчим комітетам. У місті Сєверодонецьку Луганської області та м. Харкові були скликані Всеукраїнські з'їзди депутатів Рад усіх рівнів, на яких були ухвалені резолюції, про створення на території областей Сходу і Півдня України автономної чи федеративної республіки або навіть суверенної держави. Був створений відповідний координаційний комітет на чолі з головою Луганської обласної ради В. Тихоновим, котрий пізніше, у 2010 році був призначений віце-прем'єр-міністром України з питань регіональної політики.

Таким чином, нині ми маємо Конституцію, яка визначила форму державного устрою, а також містить розділ, присвячений територіальному устрою та Концепцію державної регіональної політики, хоча і перша, і друга далекі від досконалості, принаймні з точки зору визначення державного та територіального устрою країни. Проте не маємо зовсім не лише закону про адміністративно-територіальний устрій, але й більш-менш стійкого уявлення в державі та суспільстві яким має бути територіальний поділ країни [92].

Конституція залишається єдиним нормативно-правовим документом, де окреслено територіальну організацію України. Ст. 132 констатує: “територіальний устрій України ґрунтується на принципах єдності і цілісності державної території, сполучення централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій” [81, С. 37], а ст. 133 містить перелік адміністративних одиниць: Автономна Республіка Крим, яка має статус адміністративно-територіальної автономії, 24 області і два міста з особливим статусом. Адміністративно-територіальний устрій України характеризується як трирівневий: вищий рівень територіальних одиниць становлять згадувані одиниці, середній рівень – райони і міста обласного підпорядкування; нижчий рівень – райони в містах, міста районного підпорядкування, селища і села [93, С. 309]. Основи такого поділу сформувались ще у 30-х роках минулого сторіччя. Він базувався на партійному принципі: район має мати певну кількість партійних осередків та певну кількість членів партії, відповідно вже з районів формували область. Згодом територіальний поділ набув деяких змін: після приєднання Західної України додалися вісім областей, у повоєнний час було відокремлено республіку Молдову та приєднано Крим, окрім того в частині областей було змінено назви та частково кордони.

Приймаючи Конституцію, законодавці цілком усвідомлювали недосконалість адміністративно-територіальної спадщини УРСР. “Існуючий

територіальний устрій значною мірою застарів і потребує оновлення” [93, С.308], зазначено у “Коментарі до Конституції України”. Тому не дивно, що вже в 1996 році з’явилися перші наміри перегляду адміністративно-територіального устрою. В Указі “Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи” зазначалася необхідність “запровадження раціонального адміністративно-територіального поділу”. Потім ця теза з’явилася в Концепції адміністративної реформи. В окремому розділі концепції “Територіальний устрій та система самоврядування” йшлося про необхідність перегляду повноважень місцевих структур виконавчої та представницької влади й кордонів районів [94].

В усіх офіційних документах, що з’являлись пізніше, про перегляд кордонів областей не згадується. А при обговоренні Концепції державної регіональної політики йшлося про зміни навіть не на районному, а на базовому рівні адміністративно-територіального устрою. Зокрема висувалась ідея оновлення системи адміністративно-територіального устрою шляхом запровадження нової адміністративно-територіальної одиниці – волості або повіту, яка мала утворюватись на основі декількох сусідніх сіл, селищ у межах району з урахуванням місцевих інтересів, чисельності жителів, економічних і політичних факторів. У тексті затвердженої Концепції державної регіональної політики ця ідея отримала втілення в набагато скромнішому вигляді. “Забезпечення проведення укрупнення сільських територіальних громад, внесення відповідних змін адміністративно-територіальному устрою” [94] в документі подається як один із заходів, що сприятиме впровадженню положень Концепції.

Проте в неофіційних джерелах пропонуються чисельні варіанти укрупнення областей. Більшість із них базується на принципах науково-обґрунтованої територіальної організації виробничих сил, які розробляють фахівці в галузі економічної географії. За основу нового адміністративно-територіального устрою, частіше за все, пропонується взяти економічне або соціально-економічне районування з урахуванням історико-географічних

факторів, але фахівці не можуть прийти до консенсусу у визначенні кількості нових макрорегіонів. Досить поширена точка зору про необхідність створення 9 – 10 регіонів. На такій кількості регіонів наголошують прибічники економіко-адміністративних районів на зразок тих, що були утворені та невдовзі ліквідовані в Радянському союзі у 50-60 роках, зокрема це Ф. Д. Заставний, В. П. Руденко, В. П. Поповкін у своїй роботі “Рівні соціально-економічного розвитку регіонів України” [95], соціального районування з урахуванням історико-географічних особливостей, національного й етнографічного складу населення, територіальної спеціалізації виробництва, збереження єдності систем розселення – робота М. М. Паламарчука “Соціальне районування України як основа її адміністративно-територіального устрою” [96, С. 5-6], суспільно-географічного районування у праці “Регионы Украины: поиск стратегии оптимального развития”, під редакцією А. П. Голікова, [97, С. 200-202], територіально-виробничих комплексів, які мають стати основою адміністративно-територіального устрою (вчені Міжнародного інституту порівняльного аналізу в Україні [98, С.2]), регіональних автономних об’єднань (РАО) (В. Колесніков) [99, С.5] тощо. Варто звернутись також і до світового досвіду з цього питання, відображеного, зокрема, у "Хрестоматії з сучасної зарубіжної соціології регіонів" [100].

Також поширена точка зору про виокремлення на основі дослідження природи, населення й господарства України 6 соціально-економічних регіонів, ядрами яких є найбільші міські агломерації. Теза ця обґрунтована, зокрема в навчальному посібнику Д.М. Стеченко “Розміщення продуктивних сил і регіоналістика” [101, С.200]). Можна також звернутися до більш пізньої праці М. І. Долішнього "Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети" [102]. Окрім того висувуються варіанти поділу України на 12 регіонів переважно за історико-географічними ознаками (І. Ровенчек [103, С.56-57], М. Чумаченко [104, с.66]), 11 історичних регіонів (Л. Чекаленко-Васильєва [105, С.181]) та інші. Більш пізні дослідження цієї

проблеми знаходимо у праці науковців М. Пістуна, К.Мезенцева та В. Тьорло "Регіональна політика в Україні: суспільно-географічний аспект" [106].

Суперечливість ідеї утворення макрорегіонів поряд із великою кількістю проектів укрупнення областей не вносять ясності у вирішення проблеми оптимізації адміністративно-територіального поділу. Досі не всім зрозуміла доцільність укрупнення, тому вести мову про кількісні його параметри не зовсім доречно. Хоча на тлі обговорення можливості утворення в Україні двопалатного парламенту з офіційних джерел все частіше лунають висловлювання про фінальну стадію адміністративної реформи – в укрупнених регіонах, інтереси яких мають бути представлені у верхній палаті парламенту.

Проте, як відомо, і раніше в усі історичні часи існування феномену держави виникала *проблема її територіальної організації*. І по суті завжди ставало питання: якою має бути держава – централізованою чи децентралізованою? Ця проблема завжди вирішувалася за допомогою способу, який відповідав часові. Свідчення цього знаходяться й у змісті української політико-економічної думки, в її історичному контексті, що часто детермінують специфіку сучасного стану регіонів України.

Говорячи про територіальну організацію влади на українських теренах, необхідно розрізнити як внутрішній, так і зовнішній аспект цієї проблеми. Внутрішній аспект – це принципи та структура побудови внутрішньодержавної "вертикальної" організації влади. Зовнішній – характеризує форми існування окремих українських земель в історичній ретроспективі і дозволяє проаналізувати зв'язки між ними, що дає змогу з'ясувати генезу висвітлення так званих федералістських ідей у світлі сучасних процесів регіонотворення.

В цілому необхідно підкреслити, що українська державність в усіх її конкретних проявах ніколи не набувала федеративної форми, хоча ідеї федералізму майже завжди існували в політико-правовій ідеології, що формувалася на наших теренах. А тому при розробці регіональної політики

України необхідно намагатися зберегти унітарність країни при її можливій децентралізації (або регіоналізації).

Ідею так званої слов'янської федерації ще в середині XIX століття було започатковано Кирило-Мефодіївським товариством як народницький напрямок в історії української правової думки. М. Костомаров, один із лідерів товариства, вважав, що вже Давня Русь, поділена на землі, складала федерацію, ознаки якої відповідали тій мірі, на якій стояв рівень освіченості та умовам місцевості й історичних обставин. Ця федерація не була зовсім схожа на федерацію XVII і XIX ст., "то само по собі зрозуміло, і навіть дивно було би шукати схожість в суспільному устрої" [107].

На відміну від нього М. Драгоманов розумів федералізм значно глибше, ніж як форму державно-територіального устрою, надавав йому не лише національний, а перш за все соціально-політичний характер. Федералізм у його творчості, вперше в історії української наукової думки розглядається, як принцип зв'язку частин і цілого в територіальному устрої держави і як ідея досягнення компромісу між загальнодержавними та місцевими інтересами. Він чітко поставив питання про створення розгалуженої системи місцевого самоврядування за принципом "самостійності місць" стосовно центру [108, 34].

Державний устрій України, за федералістською концепцією М. Драгоманова, має такий вигляд: громадянин – громада – волость – повіт – область – федерація. Ідейними спадкоємцями М. Драгоманова виступили С. Подолинський, М. Павлик, І. Франко, М. Грушевський та інші. Так, наприклад, ідеалом С. Подолинського було суспільство, в якому народ сам керуватиме всіма економічними, суспільними та культурними справами. Народ сам організує виборчу адміністрацію повітових, волосних, керівні федеральні органи тощо, створює народні суди і "громадське козацтво" (міліцію), до котрого належатиме кожний громадянин, придатний до військової служби [107].

Визнаючи автономно-федеративну систему суспільно-політичного ладу, С. Подолинський закликав створювати засновані на добровільності господарські асоціації нижчого та вищого ступенів аж до створення федерації громад усієї України, яка і вирішуватиме всі справи економічного, державно-політичного і культурного розвитку народу. У свою чергу Україна повинна входити до міжнародної федерації. Така структура, з точки зору С. Подолинського, поєднує в собі і широкі демократичні права, і політичний суспільно-економічний централізм в їх органічній єдності [108, 27].

Ідеї федералізму розробляв також відомий письменник і громадський діяч І. Франко. Він зазначав, що громадсько-федеративний принцип, який лежить в основі федерації осіб і громадян, котрі порядкуються виключно відповідно до своїх інтересів і потреб, оберігає і гарантує свободу особи і громади. М. Грушевський свої погляди на проблему федералізму виклав у низці статей: "Конституційне питання і українство в Росії", "Хто такі українці і чого вони хочуть", "Якої ми хочемо автономії" та інші. У цих працях він відстоював ідею національно-територіальної "широкої" автономії України у складі Росії. В її основу вчений вкладав чітко визначену теорію, де "українська людність становить більшість". Він писав: "З національного погляду дуже важно, що як усі українські землі будуть зібрані в одну територію, само собою Українці будуть господарями в себе: вони матимуть змогу вільно задовольняти свої національні потреби у громадському самоврядуванні, в своїм соймі й своїх установах [108, 29].

Аналіз цих творів спонукає до висновку, що всі автори розглядали побудову незалежної Української держави як таку, що ґрунтується на принципах широкої децентралізації і дотримувались федеративної моделі як перспективної форми територіальної організації України. Але ці прояви федералізму виявилися малоефективними як з теоретичного, так і з практичного боку, адже вони зовсім не відповідали процесам розвитку виробничих відносин в Україні, які вимагали централізації влади та ефективності державного управління з боку центральних органів, і були,

скоріше, своєрідним протестом щодо надмірної централізації влади в Російській імперії.

Політична ситуація, яка склалася нині в розвитку нашої держави, свідчить про те, що жорстка централізація в управлінні країною та її економікою не має прогресивної перспективи. Український унітаризм має вдосконалюватися через децентралізацію і розширення повноважень регіонів, їх економічної самостійності з метою більш ефективного використання ресурсів конкретної місцевості. Без децентралізації функцій у владно-політичній, соціальній та економічній сферах регіон не може забезпечити налагодження взаємозв'язків територіальних інтересів із загальнонаціональними. Кожний регіон, враховуючи власні економічні та соціальні потреби, повинен сам визначати свою участь у спільному з іншими регіонами розв'язанні міжрегіональних та загальнодержавних проблем.

Уповільнення структурних реформ в останні роки можна віднести до певної нездатності переглянути роль уряду в регіональному житті. В Україні рівень урядового втручання в діяльність підприємств і ринків як на національному, так на регіональному і місцевому рівнях є особливо значним. Це створює серйозні перешкоди для розвитку сприятливого інвестиційного клімату та реалізації потенціалу країни і регіонів. Важливого значення при аналізі нерівномірності регіонального розвитку України набувають питання інвестицій та характеристика зовнішньоекономічної діяльності регіонів.

У контексті вищенаведеного проаналізуємо сучасні проблеми і процеси регіональної політики та розвитку України. Як відомо, відносини центру та регіонів є вирішальними для розвитку всієї держави. Вони не тільки визначають державний устрій, а й справляють вплив на вирішення соціальних проблем. За роки, які минули з часу здобуття незалежності у вітчизняній практиці активно використовувались методи бюджетного регулювання, котрі за своїм змістом і механізмом здійснення майже нічим не відрізнялись від аналогічних методів командної економіки СРСР. Як і раніше на його організацію мають значний вплив вольові рішення та суб'єктивні

чинники, – цей механізм залишається непрозорим і не прив'язаним до таких об'єктивних критеріїв, як соціально-економічний розвиток території, стан місцевого господарства, рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці, кількість населення та його вікова структура, мережа соціально-культурних закладів та інших.

Все це спонукає до вироблення якісно нових підходів до регіональної політики і віднесення її до найважливіших державних пріоритетів. Створена ж 1999 року Комісія з розробки Концепції державної регіональної політики конкретних пропозицій так і не напрацювала. Причин для цього можна назвати скільки завгодно. Але основне – це не враховано досвід розробки і реалізації регіональної політики в країнах Євросоюзу. Досвід європейської регіональної політики має для України, на даному етапі зміцнення державності, перш за все змістовне значення. Тобто мова йде про філософію регіональної політики, її цілі та завдання, пріоритети, інструменти реалізації, можливі схеми відносин між центром і територіями тощо.

Також важливо звернути увагу на ще одну особливість загального характеру, що стосується розробки проектів концепцій регіональної політики – це недоцільність об'єднання в одному документі таких питань як адміністративна реформа, зміцнення основ місцевого самоврядування, реформування організації влади, визначення розподілу функцій та повноважень різних рівнів управління. В Україні ще не створено правової бази, не тільки для регіональної політики, а й для досягнення регіонами оптимального самоврядування, немає чіткого розподілу повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоуправління з питань управління та регулювання соціально-економічним розвитком регіонів. Це прослідковується при аналізі як існуючих законодавчих актів, так і в роботах спеціалістів та експертів по даній тематиці, які наголошують на певних суперечностях та дублюванні, зокрема у бюджетній сфері [109; 110; 111].

Можна погодитися з А. Гальчинським, який вважає, що слабким місцем протягом усіх років незалежності була і залишається регіональна політика. У цьому плані, на його думку, було б доцільним прийняття закону "Про основи регіональної політики в Україні", який мав би офіційно визначити принципи відносин держави і регіонів у визначальних сферах суспільного життя [112]. Такої ж думки дотримується М. Долішній у своїй книзі "Поглиблення ринкових реформ та стратегія економічного розвитку України" [113].

Підґрунтя державної регіональної політики закладено в положеннях Конституції України, Законів України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", інших нормативно-правових актах. На сьогодні, як відомо, Конституція України закріплює дуалістичну модель організації влади на місцях. З одного боку, це місцеве самоврядування на рівні громад, сіл, селищ, міст та навіть на рівні районів і областей, а з другого - урядові структури у вигляді державних адміністрацій на рівні районів та областей. Причому останні не представляють інтереси громадськості регіону – не обираються ними на посади, а їх керівники призначаються з центру і в більшості своїй не є жителями і навіть уродженцями цих регіонів. Тому вони захищають інтереси не регіонів, а тих політичних або олігархічних сил, що пролобіювали їх призначення.

Покладання в такій ситуації виконавчих повноважень місцевим органам державної виконавчої влади призводить до наростання суперечностей, а то й конфронтації між ними. Немає і чіткого розмежування функцій та повноважень між державними адміністраціями і органами самоврядування. Отже, недосконалість законодавства приводить до конфронтацій і об'єктивно не сприяє взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих держадміністрацій, що є гальмом при вирішенні нагальних проблем регіонального розвитку.

Проблема адміністративно-територіального устрою України та розподілу повноважень між рівнями влади широко дискутується останнім

часом і характеризується різноманітністю поглядів та підходів. Поширені точки зору стосовно збільшення або зменшення кількості областей, які спираються на твердження щодо зменшення управлінців, а з другого боку можуть нести загрозу федералізації [114].

У взаємовідносинах між державою та регіонами використовується принцип розподілу і делегування повноважень, що закріплений рядом нормативних актів. Поряд із цим зберігаються і традиційні форми централізованого управління, що часто порушують декларовані права регіонів. Проблема управління регіоном повинна розглядатися в рамках концепції регіональної політики в цілому. Остання ж не повинна зводитися тільки до пошуку оптимальних форм та методів взаємодії державних, регіональних та муніципальних органів. Важливим моментом організації регулювання є визначення функцій територіальних органів різних рівнів виходячи з цілей і завдань розвитку самого регіону.

Нині вже не відповідає реаліям застосування принципу регіоналізму до окремого поселення, району, запропонована урядом 2009 року. Міста, райони, сільські та інші населені пункти не володіють тією самостійністю, яку має область. Вони не є і підсистемою єдиного господарського комплексу, а виступають лише як складова його регіональної частини. Поширення принципу регіоналізму до найнижчих територіальних утворень може привести до багатоступеневості управління.

Одним з основних принципів здійснення державної регіональної політики в західноєвропейських країнах вважається принцип субсидіарності. *Субсидіарність* – принцип пріоритету прав та інтересів особистості перед правами та інтересами будь-якої спільноти, пріоритету (при інших рівних умовах) більш дрібної, раніше утвореної і близької до особистості спільноти в порівнянні зі спільнотою більш крупною, або спільнотою більш високого рівня. Але це є основним принципом федералізму, а Україна унітарна країна. Враховуючи вищесказане не можна погодитись із тим, що "нинішній адміністративно-територіальний поділ об'єктивно суперечить принципу

субсидіарності" [115]. Натомість розподіл і передача компетенцій не відповідає вимогам принципу субсидіарності. Тому децентралізація повноважень повинна здійснюватися з використанням згаданого принципу, тобто регіони повинні мати лише ті компетенції, які вони можуть найбільш ефективно виконувати на своєму рівні.

Світовий досвід вказує на те, що до негативних наслідків приводить як жорстко централізована модель територіального устрою й управління, так і її автаркічний варіант. В останньому випадку дуже швидко набирають силу центробіжні федералістські тенденції, що можуть привести, в кінцевому рахунку, до розвалу загальнонаціональної системи господарювання, утворенню вузькорегіональних ринків автаркічного типу. Тому, не дивлячись на територіальні особливості та розбіжності в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів, держава повинна забезпечити міжрегіональну єдність відтворення макроекономічних процесів. У цьому її головне призначення в регіональній політиці.

Не меншою проблемою є відсутність державної регіональної політики, дієвих програмних розробок з пріоритетних проблем кожного регіону. Розробка та реалізація регіональної політики – одне з найактуальніших і складних завдань державної влади. Це завдання одночасно загальнодержавне і регіональне, політичне й економічне, соціальне і демографічне, екологічне і природоресурсне. Воно і довгочасне, й оперативне та тісно пов'язане з реформуванням системи державного управління, адміністративною реформою, реформою системи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою тощо.

Однією з головних проблем, які потребують уваги при розробці регіональної політики, є співвідношення між національною та регіональною конвергенцією. Досвід західноєвропейських країн, зокрема тих, що мали низький стартовий рівень економічного розвитку (наприклад, Португалія, Іспанія, Ірландія) свідчить, що під час "наздоганяючої" фази держави схильні фокусувати свою увагу на національній конвергенції, тобто на зменшенні

розриву між своїм економічним розвитком та країн більш розвинених. Такий акцент, зазвичай, веде до зростання регіональних відмінностей всередині країни. З іншого боку, Греція надала перевагу, більшою мірою, проблемі регіональної злагоди, хоча і за рахунок відставання у питаннях національної конвергенції від інших країн Європейського Союзу. І чи не тому вона найбільше серед країн ЄС потерпала від кризи 2010 року.

За основу вироблення національної регіональної політики України можна взяти програмно-цільовий підхід до вирішення регіональних проблем, який використовується в країнах ЄС. Предметом програм повинні стати конкретні і пріоритетні регіональні проблеми, а не "регіони" або їх "соціально-економічний розвиток". Відбір проблем для розробки програм та реалізації на державному рівні повинен виходити з особливого їх значення для здійснення структурних змін і підвищення ефективності розвитку конкретних галузей і регіонів, їх соціальної сфери для забезпечення екологічної безпеки та раціонального природокористування, а також терміновості вирішення цих проблем і необхідності концентрації ресурсів.

Для оцінки розроблених програм можна скористатися методикою трьох оцінок Європейського Союзу:

Оцінка до початку (ex ante). Виконується незалежними консультантами до затвердження програми на основі "Принципу оцінки до початку" ЄС. Проект програм затверджується з урахуванням: якості стратегії й обґрунтування, кількості цілей, перевірки зовнішньої (по відношенню до інших видів діяльності) і внутрішньої (всередині самої програми) несуперечності та відповідності і достатності заходів по розробці та здійсненню програми. Ці дослідження використовуються в кінцевих переговорах між ЄС та організацією країни-члена, яка займається програмами, з метою удосконалення якості кінцевих документів. Найважливішою вимогою цієї оцінки є представлення концепції, на основі якої визначаються стратегія і завдання програми. Це включає аналіз

відмінностей та затримки в розвитку чи конверсії, а також соціально-економічних проблем.

Наступною стадією є визначення загальної стратегії регіонального розвитку, основні напрямки розвитку і визначення конкретних завдань кожного заходу із зазначенням їх можливостей по вирішенню даних проблем розвитку. Наріжним каменем цієї оцінки повинна стати вимога кількісного підходу до оцінки завдань. Для кожного напрямку розвитку, конкретне завдання повинно супроводжуватися показниками, які відносяться до основної інфраструктури, продуктивного середовища та розвитку людських ресурсів.

Вимога зовнішньої зв'язності повинна визначити наскільки стратегічний підхід програми та її конкретні завдання посилюють державу та наскільки програма забезпечує збільшення суспільних витрат. Крім того: виконання програми, що включає питання партнерства – процедури попередніх консультацій та дії регіональних соціально-економічних факторів; юридичний аспект – провідні органи влади, виконавці і володарі програм; фінансування – національні і регіональні джерела; адміністративна та фінансова організація – фінансовий контроль, адміністративні та фінансові схеми, процедури моніторингу й оцінки.

Середньострокова оцінка або проміжна. Проводиться в період виконання програми і, звичайно, є завданням, наприклад, Комітету по Моніторингу програми. Ці дослідження важливі, так як надають безпосередню інформаційну допомогу для прийняття рішень та ефективного управління. Вони оцінюють, чи зберігає програма своє значення, рівень виконання, дають попередню інформацію про вплив та експлуатаційні характеристики.

Теоретично, це єдина стадія оцінки, котра може оцінити вплив програми й одночасно впливати на її проведення, орієнтацію, баланс. На практиці можна виділити такі основні завдання проміжної оцінки:

- проміжний моніторинг: встановлення й оцінка результатів, що отримані на даний момент;
- оцінка впливу: проміжна оцінка впливу, котрий піддається оцінці;
- огляд значущості: переоцінка відповідності програми та її компонентів завданням програми;
- оцінка рівня менеджменту: оцінка ефективності програмового менеджменту, виконання партнерських відносин;
- розробка меж оцінки: вироблення показників або цілей для підготовки до оцінки після закінчення програми;
- модифікація програми: пропозиції щодо зміни або коригування дій по програмі чи її частинам у відповідності до результатів оцінки.

Загальним результатом проміжних оцінок може бути необхідність удосконалення систем моніторингу та оцінки. Ці дослідження повинні привести до розробки нових систем моніторингу, визначення нових показників впливу, співставлення отриманих даних і, нарешті, удосконалення самої програми.

Оцінка після закінчення (ex post). Виконується після проведення програми, іноді з часовим лагом до двох років. Ці дослідження оцінюють вплив завершеної програми, обґрунтовують вдосконалення для поточної та майбутньої політики. Мета такої оцінки – порівняння результатів з першочерговими завданнями та збір інформації, що дозволить покращити функціонування майбутніх програм і тих, що продовжуються.

Нині в Україні програми у своїй більшості не відповідають одній з обов'язкових вимог – вирішенню невеликої кількості найбільш пріоритетних, найбільш гострих та невідкладних регіональних проблем. При відсутності централізованої інформації про такі проблеми та загальноприйнятої методики їх порівняльної оцінки і ранжування регіональну політику України не можна розглядати як пріоритетно орієнтовану.

Що стосується конкретних завдань державної регіональної політики, то при її розробці слід врахувати наступне:

– необхідність збереження унітарного характеру держави, що є однією з основних гарантій територіальної цілісності та збереження суверенітету в умовах неадекватної реакції регіональних еліт, яка може виявлятися у своєрідному тлумаченні тих чи інших принципів федеративного устрою;

– необхідність обґрунтування територіальних пропорцій у розвитку країни, хоча одного науково обґрунтованого соціально-економічного районування недостатньо, якщо не буде вироблено чітких підходів щодо питання адміністративного управління розвитком територій. Без тісного та гармонійного поєднання двох цих питань робота з пошуку найбільш оптимальної класифікації соціально-економічних районів не матиме практичного значення, бо її наявність не є самоціллю, а важливим інструментом як для аналізу і моніторингу регіональних вимірів у розвитку країни, так і точкою відліку для періодичного перегляду пріоритетів державної регіональної економічної політики, які не можуть бути чимось раз і назавжди даним, і повинні час від часу коригуватися в залежності від цілого ряду внутрішніх і зовнішніх факторів;

– державна регіональна політика повинна бути сконструйована таким чином, щоб сприяти виходу регіонів у міжнародну систему поділу праці, підвищенню рівня їх конкурентоспроможності в умовах глобалізації світової економіки.

Політика регіонального розвитку має розглядатися в безпосередньому зв'язку з процесом реформування державного управління та децентралізації. Слід удосконалювати інституційну структуру для впровадження політики регіонального розвитку, яка має базуватися на принципі субсидіарності та підсиленні ролі самоврядування. Така інституційна структура повинна також створювати умови для активного суспільно-приватного партнерства, а саме – активного залучення громадян трьох сфер суспільства (державного, приватного, громадського) до планування, реалізації та оцінки регіонального розвитку.

Щоб її ефективно вирішувати необхідне створення відповідних інституцій, які б проводили фундаментальні і прикладні дослідження та вирішували проблеми такі, наприклад, як :

- розробка й узгодження пропозицій про зміст і конкретні напрямки регіональної політики, про шляхи подолання найбільш суттєвих труднощів регіонального розвитку країни та її окремих адміністративно-територіальних утворень;

- щорічне написання доповіді про регіональну ситуацію в країні та напрямках регіональної політики, що повинна стати одним із ключових елементів формування регіональної бюджетної, інвестиційної і соціальної політики держави;

- підготовка з участю органів влади та управління матеріалів для прийняття законів, постанов і нормативних актів, що регламентують соціально-економічний розвиток регіонів та населених пунктів;

- експертиза великих регіональних та міжрегіональних проектів;

- обробка та затвердження нормативно-методологічних матеріалів, що стосуються розвитку окремих регіонів і відповідних регіональних програм;

- контроль за реалізацією державних програм розвитку конкретних регіонів;

- аналіз оперативної інформації та складання відповідних аналітичних документів для прийняття на урядовому і парламентському рівні заходів для вирішення регіональних і міжрегіональних конфліктів;

- виявлення пріоритетів та експертиза пропозицій відносно розгортання наукових досліджень у сфері регіональної політики, що фінансуються з державного бюджету [116].

Одним із найважливіших питань формування регіональної політики є визначення її цілей. У цьому відношенні зменшення міжрегіональних диспропорцій є метою такої політики у всіх країнах, незалежно від деяких розбіжностей в її здійсненні. Значною мірою це обумовлюється

можливостями досягнення цих цілей. Якщо довгостроковою метою є забезпечення стабільного життєвого рівня, якості життя і надання основних послуг для всього населення, то короткостроковою – створення передумов для розвитку й ефективного використання місцевого потенціалу в усіх регіонах для досягнення довготривалої конкурентоспроможності та стабільного економічного зростання. Оцінка потенціалу регіонального розвитку дає основу для розробки стратегій регіонального розвитку. Вони повинні бути спеціально розробленими для кожного регіону, щоб враховувати всі сильні та слабкі його сторони.

Маємо звернути увагу ще на одну проблему, яка здебільшого стосується науково-дослідних установ – проблему інформації. Аналіз суспільно-політичних і соціально-економічних процесів, прогнозів їх розвитку, розробка відповідних рекомендацій для проведення регіональної політики мають базуватись на достовірній і найновішій інформації. Нині дуже важливо значно більше уваги приділяти регіональній статистиці, відпрацюванню таких статистичних довідників і показників, які б найповніше відображали місце того чи іншого регіону в державному устрої.

При розробці концепції слід, перш за все, виходити із загальнонаціональних інтересів України. Не можна не враховувати й об'єктивних реалій, суть яких коротко зводиться до наступних моментів:

- сучасне управління господарською діяльністю в Україні характеризується домінуванням відомчо-галузевого підходу, який за своєю суттю є екстериторіальним, а такий підхід призводить до загострення соціальних і економічних протиріч, ускладнює комплексно-територіальний розвиток територій, не сприяє оптимізації просторових відносин із макроекономічних позицій;

- завдання регіональної політики повинні вирішуватись у комплексі із завданнями макроекономічної політики і повноцінним інструментом вирішення цих завдань може бути лише активне державне регулювання

регіонального розвитку, а не засоби ринкової економіки, тим більше в сучасних умовах, коли така економіка тільки починає формуватися в Україні.

Отже, першочерговою передумовою ефективної діяльності владних органів є визначення стратегії регіонального розвитку. Суть проблеми полягає в практичному втіленні в життя відомого демократичного принципу, йдеться про владу народу, владу, здійснювану народом, і владу в інтересах народу. Регіональна політика повинна мати довгостроковий характер, базуватися на досвіді країн з розвиненою ринковою економікою, зокрема країн ЄС, узгоджуватися з місцевою специфікою проблем і не суперечити основним положенням економічних реформ, що проводяться. Головною засадою регіональної політики має бути прагнення зменшити існуючі диспропорції між регіонами, в тому числі в умовах життя. Суто розподільча політика заважає структурній перебудові в Україні.

2.2. Демографічні та геополітичні критерії виокремлення регіонів

Враховуючи наявні проекти регіоналізації України, розглянемо демографічні характеристики й геополітичні особливості регіонів із точки зору їх значущості у визначенні регіональної політики держави, а також позиції політичних партій і громадських організацій у вирішенні відповідних питань і особливості їх сприйняття населенням.

З точки зору демографічних характеристик, адміністративно-територіальні одиниці країни мають досить гетерогенну структуру. Мають місце істотні диспропорції як у кількісному складі населення областей, так і в соціально-демографічних характеристиках населення. Зокрема, за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року [117], у найчисельнішій Донецькій області мешкає 4841,1 тис. осіб, а в найменшій за кількістю населення Чернівецькій – 922,8 тис. осіб, у місті Севастополі, яке також є повноправною адміністративно-територіальною одиницею проживають лише

379,5 тис. чоловік. Найбільш населеними в Україні є сім адміністративно-територіальних одиниць – шість областей, центрами яких є українські мегаполіси (Донецька (4841,1 тис. чол.), Дніпропетровська (3567,6 тис. чол.), Луганська (2546,2 тис. чол.), Львівська (2626,5 тис. чол.), Одеська (2469,0 тис. чол.) та Харківська області (2914,2 тис. чол.), і місто Київ (2611,3 тис. чол.). Ще п'ять адміністративно-територіальних одиниць нараховують 1,5-2 млн. мешканців (Автономна Республіка Крим, Вінницька, Запорізька, Київська та Полтавська області). Решта одиниць, окрім згадуваних найменш чисельних регіонів, які складають переважну більшість, нараховують від 1-1,5 млн. жителів.

Взагалі суттєві диспропорції в чисельності населення регіонів характерні для багатьох країн Європи, але середні показники населення регіонів у країнах ЄС складають 2-5 млн. чоловік. В Україні середній показник чисельності населення в регіоні 1,8 млн., хоча більшість регіонів менш чисельна. Тобто, з точки зору європейських перспектив України, комфортного співіснування регіонів країни в “Європі регіонів”, проекти укрупнення адміністративно-територіальних одиниць країни можна вважати доречними.

Неоднакові за чисельністю населення регіони країни, як свідчать дані того ж таки Всеукраїнського перепису населення 2001 року [117], відрізняються ще більш різноманітною внутрішньою адміністративною структурою. Так, кількість районів в областях коливається від 11 до 27, міст від 9 до 51, селищ міського типу від 8 до 132, селищних рад від 244 до 662, а сільських населених пунктів від 397 до 1849. Окрім того, в містах 7 областей немає взагалі районного поділу, а в тих де він є, кількість міських районів коливається від 2 до 21. Причому число одиниць внутрішнього поділу практично не співвідноситься з кількісними характеристиками населення регіонів.

Також являють інтерес соціально-демографічні характеристики регіонів. Якщо в цілому по країні співвідношення міського та сільського

населення, згідно з даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року [117], становить 67,2% на користь міського, то в регіонах ці диспропорції значно коливаються. У густонаселених регіонах частина міського населення складає 80-90%, а в окремих невеликих областях доля сільського населення перевищує 60%. В цілому, областей, де домінує сільське населення налічується сім, усі вони розташовані на заході країни. Взагалі досить чітко окреслюються тенденція: чим далі на схід, тим більше в регіонах міського населення в порівнянні з сільським, і навпаки.

Якщо охарактеризувати демографічну ситуацію по регіонах, то на основі статистичних даних на 1 червня 2003 року [118] можна зробити висновок, що вона найбільш сприятлива в західних областях та місті Києві. Станом на 2011 рік демографічна ситуація практично не змінилася. Якщо загальнонаціональний показник природного приросту населення (фактично скорочення) складає “-8,7”, в областях Західної України він становить “-1,6”, а на Сході “-5,0”. Слід відзначити ще одну демографічну особливість західних областей – для них характерні порівняно високі коефіцієнти шлюбності та порівняно низькі коефіцієнти розлучуваності. Так, якщо в цілому по країні на 1000 осіб реєструється 4,9 шлюбів і 3,5 розлучень, то відповідне співвідношення для західних областей становить 5,5 – 6,4 шлюбів і 2,0–3,0 розлучень.

Також демографічна ситуація порівняно стабільна в Автономній Республіці Крим і місті Севастополі, де показники природного приросту (скорочення) населення становлять “-6,4” – “-8”. Найжахливіша демографічна ситуація характерна для Донецької, Кіровоградської, Луганської, Полтавської, Сумської, Черкаської та Чернігівської областей, де відповідний показник становить “-11,1” – “-14,7”. До речі, коригування між показниками природного приросту й коефіцієнтами шлюбності та розлучуваності у випадках цих регіонів немає.

На основі статистичних даних про міграційний рух населення України в січні – червні 2003 року [118], можна виокремити регіони України,

привабливі для мігрантів. Так, істотний внутрішній міграційний приріст має місце у м. Києві, Київській та Дніпропетровській областях, незначний – у Автономній Республіці Крим та місті Севастополь, Запорізькій, Івано-Франківській, Миколаївській, Полтавській, Черкаській, Чернівецькій областях. У ці регіони люди переселяються переважно з Кіровоградської, Луганської, Львівської та Одеської областей. Покидають країну переважно мешканці великих промислових регіонів – Луганщини, Дніпропетровщини та Харківщини. Зовнішній міграційний приріст характерний для м. Києва та Київської області, м. Севастополя та Автономної Республіці Крим, а також Одеської області.

Рівень оплати праці та структуру зайнятості населення по регіонах України демонструють особливості економічної поведінки їх населення. Багаторічна динаміка статистичних показників середньомісячної заробітної плати свідчить, що при постійних змінах розміру заробітної плати, ієрархія регіонів за відповідним показником залишається практично незмінною. Найбільш високий рівень життя демонструють найбільш економічно розвинуті адміністративно-територіальні одиниці України – м. Київ, Донецька, Дніпропетровська, Запорізька області, де рівень оплати праці перевищує середній по Україні на 15–40%. Також порівняно високі показники середньої заробітної плати на Київщині, Луганщині, Полтавщині, Харківщині і в м. Севастополі. Низька оплата праці притаманна областям Правобережжя: Вінницькій, Волинській, Житомирській, Закарпатській, Івано-Франківській, Рівненській, Тернопільській, Хмельницькій, Чернівецькій областям, а також Херсонській, Кіровоградській, Чернігівській областям. Приблизно таку ж саму ієрархію регіонів демонструють показники ситуації на ринку праці країни. Найбільша частка безробітних серед населення західних і центральних регіонів. Особливо високі темпи безробіття демонструють Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернігівська області. Значно ліпше ситуація на ринку праці в економічно розвинутих регіонах: Донеччині,

Дніпропетровщині, Запоріжжі, м. Києві тощо, де, зокрема, значно вищий рівень оплати праці.

До аналізу соціально-економічних характеристик населення можна додати класифікацію регіонів України за рівнем соціально-економічного розвитку, яка побудована не лише на основі аналізу даних про економічну поведінку населення, але й з урахуванням об'єктивних економічних показників збереження і відтворення промислового потенціалу, ефективності недержавного сектору економіки, привабливості для закордонних інвесторів, інвестицій в основний капітал тощо. Отже, найбільш економічно благополучними територіальними одиницями України або регіонами високого рівня розвитку є м. Київ, Запорізька, Донецька і Дніпропетровська області. Київська, Одеська, Полтавська, Автономна Республіка Крим, Харківська і Черкаська області відносяться до областей рівня розвитку вище за середній. До групи регіонів середнього рівня розвитку відносять Луганщину, Львівщину, Сумщину. До регіонів рівня розвитку нижче за середній – м. Севастополь, Вінницьку, Івано-Франківську, Рівненську, Чернігівську, Херсонську, Хмельницьку області. І нарешті, регіони, що відстають за розвитком: Тернопільська, Волинська, Житомирська, Закарпатська Кіровоградська, Чернівецька [119, С. 112-114].

Для комплексної характеристики регіональної структури країни до демографічних і соціально-економічних особливостей адміністративно-територіальних одиниць слід додати їх геополітичні особливості.

Сучасні геополітичні особливості регіонів України витікають з її історичної спадщини, причому не такої давньої. На певних українських територіях нині проживають люди, котрі починали свій життєвий шлях в інших державах, не покидаючи місця свого проживання. Якщо після утворення Радянської України більшість територій сучасної України увійшли до її складу, то Галичина (Львівщина, Тернопільщина та частина Івано-Франківщини) та Волинь (Луцька та Рівненська області) продовжувала знаходитись у складі Польщі, Закарпаття (Закарпатська область) – у складі

Чехословаччини, Буковина (Чернівецька область та частина Івано-Франківщини) – у складі Румунії до Другої світової війни, а частини Бессарабії (частини Одеської області) навіть після 1939 залишались у складі Угорщини. А остаточно процес формування території країни у її сучасних кордонах було завершено у 1954 р. з передачею Кримського півострова зі складу РФ.

Історичні особливості формування території України визначають з, одного боку, нинішню мозаїчність етнічної структури населення регіонів, з іншого – зовнішній вплив. Хоча переважна більшість населення України етнічні українці (77,8% за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року, що на 5% більше, ніж було у 1989 році), питома вага представників українського етносу істотно коливається від регіону до регіону, і в першу чергу це має відношення до прикордонних територій. Суто українськими, за кількістю проживаючих українців, можна назвати Вінницьку, Волинську, Житомирську, Івано-Франківську, Київську, Кіровоградську, Львівську, Полтавську, Рівненську, Тернопільську, Хмельницьку, Черкаську, Чернігівську, в яких питома вага етнічних українців складає від 90 до 97,5% населення, саме вони характеризуються відносною національною стабільністю.

Решта регіонів відрізняється концентрацією тих чи інших національних меншин та відповідним впливом країн, до яких етнічно ці меншини належать. В окремих випадках такі національні особливості містять у собі суттєвий конфліктний потенціал, пов'язаний із загрозою територіальної цілісності держави. Час від часу на певних територіях країни має місце активізація політичних сил, які діють під лозунгами сепаратизму й ірредентизму. Такими регіонами є Автономна Республіка Крим, Закарпатська і Чернівецька області (Буковина), а також частини Одеської області (Південна Бессарабія).

Автономна Республіка Крим – це єдиний регіон, де український етнос знаходиться в меншості. 58,3% населення республіки складають

росіяни, 24,3% – українці, 12% – кримські татари, решту білоруси, татари, вірмени, євреї, поляки, молдавани, азербайджанці [117]. Серед етнічних росіян, які складають більшість населення півострову, користуються популярністю політичні сили проросійської орієнтації, які відстоюють створення на півострові незалежної держави, яка будувала би свої відносини з Україною на основі державного договору. За таким сценарієм створення самостійної кримської державності, з точки зору лідерів цих сил, відчиняє правові можливості для об'єднання Криму з Росією. Причому з боку Росії раніше не одноразово надходили територіальні претензії на територію півострову (постанова законодавчого органу Російської Федерації від 22 березня 1992 року відносно Республіки Крим) та місто Севастополь (постанова парламенту РФ від 9 липня 1993 року “Про статус міста Севастополя”, в якій стверджувалось, що місто має російський федеральний статус). Проте, за двадцять років незалежності України ситуація з проросійськими настроями кримського населення та претензіями Російської Федерації більш-менш стабілізувалась.

За оцінками багатьох експертів нині конфліктний потенціал на півострові пов'язаний скоріше з кримськотатарським фактором, який, незважаючи на відносно невелику кількість кримських татар у загальній чисельності населення Криму, відіграє важливу роль в економічному, політичному і соціальному житті півострова. Кримські татари мають власну політичну еліту, демократично обраний репрезентативний орган – Меджліс кримськотатарського народу і розвинуту систему місцевого самоврядування. Кримськотатарський сепаратизм більш радикальний у своїх діях, бо має релігійний характер та є одним із проявів ісламського фундаменталізму.

Характерно, що з 1989 року – дати попереднього перепису населення – кількість кримських татар зросла у 6,3 разів, переважно за рахунок повернення репресованих у роки представників цього народу. Їх повернення, з одного боку, є цілком законним, з іншого ж – призводить нерідко, на жаль, до вкрай напруженого становища в регіоні, бо торкається

інтересів сотень кримчан – як тих, що тут облаштувалися кілька десятиліть тому, так і тих, які лише повертаються. Кримські татари повернулись в основному з республік Середньої Азії та частково з Росії [120, С.85], але цей процес триває. За заявами окремих представників Меджлісу, кримські татари, що проживають у Криму, збільшать свою чисельність до 2 млн. за рахунок родичів з Туреччини (для порівняння – зараз населення всього Криму складає 2024 тис. чоловік).

Окрім того, Туреччина, яку розділяє з Кримом Чорне море, має також власні інтереси на півострові. Розширення економічної (через мережу банків та комерційних структур з турецьким капіталом), а потім політичної присутності (через Меджліс) в Криму, є предметом турецької зовнішньої політики по відношенню до України. Саме на цьому ґрунті в 1996 році відбулось охолодження дипломатичних відносин між Туреччиною і Україною [121, С.149].

Враховуючи наявність водночас російського й турецького впливу, раціональне вирішення проблеми кримського сепаратизму може лежати лише в юридичному та політичному полі України.

Іншим регіоном потенційного конфлікту є Закарпаття. На території цієї відносно невеликої області збігаються кордони п'яти держав і мешкає 76 національностей, хоча переважну більшість населення складають українці (80,5%), на другому місці за чисельністю – угорці (12,1%). Проте частина українського населення цього краю відрізняє себе від українців і самоідентифікується в етнічному та релігійному плані як русини – громадяни колишньої Чехословаччини, у складі якої вони знаходились після падіння Австро-Угорщини з 1919 року, до захвату цих територій Угорщиною в 1939 році. Вимоги русинів не обмежуються лише прагненням розвитку русинської мови, культури та релігії, а інколи мають за мету відокремлення Закарпаття (або Прикарпатської Русі) від України та створення самостійної держави русинів на територіях Угорщини, України, Словаччини, Польщі та частини колишньої Югославії. На референдумі 1991 року 78% населення висловилося

за надання Закарпаттю статусу самоврядної території. А в червні 1992 року сесія Закарпатської обласної ради затвердила постанову про право населення на відновлення та зміну своєї національності, а також звернулася у парламент України з проханням про надання їм статусу спеціальної самоврядної території та вільної економічної зони. Хоча рішення по цій пропозиції досі не прийнято, русинами створено “Уряд Прикарпатської Русі”, який претендує відігравати роль паралельного органу влади в регіоні. За свідченням соціологів, за минулий після референдуму час відцентрові тенденції в краї посилились, і особливу підтримку ідея автономії знаходить серед угорського населення. [122, С. 133].

Також прояви сепаратизму мають місце на Буковині. Там мешкають 114,6 тис. румун і 67,2 тис. молдаван, які складають близько 1/5 населення Чернівецької області. Останнім часом фіксується посилення усвідомлення етнічного споріднення між молдаванами і румунами. Певні політичні сили як Молдови так і Румунії виношують плани об’єднати у складі Великої Румунії не тільки Молдову, але й Північну Буковину та Південну Бессарабію (частини Одеської області). Ці плани час від часу підтримуються місцевим населенням.

Окрім наявних локальних осередків потенційних конфліктів, решта регіонів України теж мають власні геополітичні особливості, пов’язані, у тому числі, і з національним складом населення, які слід урахувати державі при здійсненні державної регіональної політики та виробленні національних геостратегій. Зокрема, значну частину населення великих південних та східних областей складають етнічні росіяни: в Луганській – 39%, в Донецькій області – 38,2%, в Харківській – 25,6%, в Запорізькій – 24,7%, в Одеській – 20,7%, в Дніпропетровській – 17,6%. Російська етнічна меншість на теренах Сходу та Півдня не провокує сепаратистські настрої, її позиція є принциповою в мовних питаннях і питаннях відносин с Росією. Особливо гостро в цих регіонах стоїть мовне питання, бо переважна більшість населення регіонів, незалежно від етнічної приналежності, є

російськомовною. За даними Київського міжнародного інституту соціології, отриманими на основі 13 репрезентативних опитувань, що були проведені з грудня 1991 по грудень 1994 років, у спілкуванні віддають перевагу українській мові 77% опитуваних в західних регіонах і 18,5% у східних. Хоча рідною українську мову вважають 92% опитаних на заході і 38% на сході. [123, с.79]. Таким чином, ми маємо ситуацію, коли етнічна специфіка регіонів не збігається з їх мовними особливостями.

Заходи з підвищення статусу української мови, які визначають пріоритети мовної політики держави й поширюються на усі території країни, посилюють почуття дискомфорту в російського та російськомовного населення і загострюють проблему ідентичності для російськомовних етнічних українців, які мешкають переважно в цих регіонах [124]. Тому двомовність як політична вимога знаходила підтримку серед електорату під час виборчих кампаній різних рівнів влади саме на цих територіях. Мовне питання є найпопулярнішою тематикою місцевих референдумів у східних областях: у 1994 році в Донецькій та Луганській області було проведено референдум про статус російської мови в Україні, у 2002 році в Харкові консультативне опитування про статус російської мови в місті. Не раз поверталися до питання зміни статусу російської мови усередині східних регіонів як за часів минулої – у 2005-2009 роках, так і нинішньої влади. В усіх випадках переважна більшість опитаних підтримувала пропозицію надання російській мові статусу офіційної, але в жодному випадку результати всенародного обговорення не було враховано ні в державній, ні в регіональній політиці.

В одному ряду з історичними, етнічними та мовними специфічними характеристиками регіонів, які визначають їх геополітичні особливості, дослідники виокремлюють також релігійні, психологічні, ментальні, навіть цивілізаційні. За цими критеріями Україна поділяється не на 6-12 регіонів, як пропонується в наведених вище проектах районування й адміністративного поділу, а на дві частини – Західну та Східну, Правобережну та Лівобережну.

Для тієї частини, яка на правому березі Дніпра, характерна приналежність до Західної цивілізації з усіма ринковими та ліберальними цінностями, що їй притаманні – починаючи від індивідуалізму і завершуючи апелюванням до формальної раціональності. Їх навіть знаходять в догматах уніатства, що наближається до західноєвропейського християнства та проповідується в Україні греко-католицькою церквою, до якої належить більшість населення західних областей.

Ту частину країни, що розташована на лівому березі Дніпра, у межах такого підходу відносять до Православної або Східної цивілізації, для якої притаманні традиціоналізм, колективізм, патерналізм та усі психологічні характеристики, що ними породжені. А цінності православ'я – поступливість, співчуття, милосердя тощо, які проповідуються Українськими Православними Церквами Київського та Московського Патріархату, поширених в східних областях, цілком відповідають ментальним особливостям представників Східної цивілізації.

Геополітичні особливості регіонів яскраво віддзеркалюють суб'єктивні чинники, перш за все, зовнішньополітичні орієнтації населення регіонів. Чисельні соціологічні дослідження з року в рік свідчать про традиційну орієнтацію мешканців Правобережжя на співробітництво з країнами Заходу, на членство в Європейському Союзі, кордони якого безпосередньо збігаються з українськими, і, навпаки, орієнтацію більшості мешканців Лівобережжя на співпрацю з сусідньою Росією та членство України в євразійських структурах.

Прибічники встановлення зв'язків насамперед з розвинутими країнами Заходу мешкають переважно в західних областях країни. Розподіл прибічників східнослов'янського вектору зовнішніх відносини країни коригується з національним складом та мовними перевагами населення регіонів: таких, що орієнтовані на співробітництво з Росією, країнами СНД та східнослов'янського блоку на півдні 64,07%, а на сході – 58,21%. Характерною ознакою населення західних регіонів є намір опиратися

насамперед на власні ресурси. Більшість жителів західних регіонів віддали перевагу саме такому варіанту у своєму баченні майбутнього країни. На півдні прибічників такої думки в 4 рази менше, на сході в 2,5 рази. Переважна більшість мешканців цих регіонів, як вже було зазначено, орієнтована на співпрацю зі східними сусідами [36].

На щастя, зовсім небагато таких в усіх частинах країни, хто вважає, що різні регіони мають обирати свій власний шлях. За даними попередніх моніторингових досліджень, ця позиція ще у 1995 році знайшла більше прибічників.

Цікаві дані про геополітичні особливості регіонів країни демонструють електоральні дослідження, а саме результати президентських і парламентських виборів різних років. Відразу після виборчих кампаній 1994 року в політичний та політологічний обіг увійшло словосполучення “червоний пояс”, тобто ті території країни, населення яких віддає перевагу лівим політичним силам або особам, орієнтованим на комуністичний електорат. Причому категорія “червоний пояс” стійко пов’язувалась з отриманням більшості голосів на виборах. Все частіше поділ України на Лівобережжя та Правобережжя став асоціюватись не з географічними, а електоральними особливостями. Лівобережжя або “червоний пояс” стали розуміти як сукупність територій, у яких на президентських виборах 1994 року Л. Кучма отримав понад 50% і де на парламентських виборах 1994 року мали успіх кандидати від Комуністичної партії України, а Правобережжя – відповідно як сукупність територій, де мали успіх їх опоненти [125]. Таким чином, регіонами “червоного поясу” вважались Автономна Республіка Крим, місто Севастополь, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Кіровоградська, Луганська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Сумська, Харківська, Херсонська, Чернігівська області.

Через чотири роки – на парламентських виборах 1998 року [126] до “червоного поясу” добавились правобережні Вінницька, Житомирська, Київська, Чернівецька області та місто Київ. В усіх цих адміністративно-

територіальних одиницях більшість голосів отримала Комуністична партія України і значний успіх мала друга політична сила лівої орієнтації, що пододала 4% бар'єр на виборах, – Виборчий блок Соціалістичної та Селянської партій “За правду, за народ, за Україну!”. Причому остання практично не мала успіху в більшості регіонів “червоного поясу” 1994 року, і своїй перемозі на виборах 1998 року має бути вдячна саме правобережним регіонам нового “червоного поясу”, в також Хмельницькій та Черкаській областям, які також цілком обґрунтовано можна приєднати до нього. В цих областях виборчий блок “За правду, за народ, за Україну!” здобув перше місце, залишивши друге для КПУ. З часом ситуація почала поступово змінюватися.

Зокрема, результати президентських виборів 1999 року [127] знов відкоригували кордони “червоного поясу”. Так зване “ліве” голосування повторюється у восьми регіонах з чотирнадцяти тих, що були окреслені в 1994 році (адекватніше порівнювати результати обох президентських виборів, ніж президентські і парламентські, бо у виборчому законодавстві закладені різні принципи). Із “червоного або лівого” Лівобережжя в 1999 році випадає Дніпропетровщина, Одещина, Сумщина і місто Севастополь, а в другому турі ще Донеччина і з трудом Харківщина (за рахунок 0,18%). Таким чином, у 1999 році уперше, хоча і з великими труднощами, а за оцінками частини експертів, завдяки адміністративному впливу, подолано стереотип про переможність “червоного поясу” – його регіони залишились у меншості.

Парламентські вибори 2002 року [128] також внесли свої корективи. Хоча гасла КПУ залишились незмінними – все той же економічний та політичний союз з Росією та Білорусією, надання російській мові статусу другої державної, у порівнянні з результатами виборів 1998 років (адекватніше порівнювати результати обох парламентських виборів) відбулось значне звуження “червоного поясу”. З нього випали усі правобережні області та місто Київ, що увійшли в 1998 році, а також Донецька, Полтавська, Сумська та Чернігівська області, які сформували його

ще у 1994 році. Причому, слід звернути увагу на те, що Донеччина і Сумщина випадають з “червоного поясу” вже друге, хоча їх вибуття зумовлено різними факторами. Отже, результати виборів 2002 року ідеологему про переможність “червоного поясу” остаточно подолали.

Вибори 2004, 2006, 2007 та 2010 років остаточно підтвердили той факт, що “червоний пояс” розтанув як айсберг мірою природного зменшення кількості колишніх громадян СРСР, причому це стосується вже не лише КПУ, але й інших лівих сил – соціалістів, прогресивних соціалістів, а частково навіть лівоцентристських партій, таких як СДПУ(о). На зміну їм прийшли цілком популістські політичні сили, які тримаються на незабезпечених економічно соціальних обіцянках і побудовані довкола “харизми” свого лідера.

Уперше більшість голосів на виборах праві політичні сили отримали у 2002 році, охопивши своїм впливом не лише правобережні регіони. Кількість регіонів, де праві отримували більшість голосів, зростає більше ніж в 3 рази (з 5 до 16). Причому усюди, де мав успіх Виборчий блок В. Ющенка “Наша Україна”, отримав значну підтримку виборців і Виборчий блок Ю. Тимошенко. Обидві ці політичні сили знаходилися в опозиції до існуючої влади, були прозахідно налаштованими. Свій успіх вони повторили 2006 та 2007 року. Втім, плодами цього успіху скористалися вони не зуміли – особисті амбіції взяли гору над політичною стратегією, а згодом права платформа цих політичних сил зазнала сильної руйнації під впливом сповзання як риторики, так і політичних дій їхніх лідерів у популізм і намагання загравати з “лівим” електоратом. Фактично функцію правої, консервативної політичної сили перейняла на себе Партія регіонів, яка й отримала вище визнання на президентських виборах 2010 року.

Звертає на себе увагу той факт, що в 1998 році межі популярності ВО “Громада”, з якого вийшла Ю. Тимошенко і який був ідеологічно близький блоку, який вона ж очолила напередодні наступних парламентських виборів, зовсім не збігаються межами популярності БЮТ у

2002 році. У тих регіонах, де БЮТ отримав більше 10% голосів виборців (Вінницька, Волинська, Київська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Черкаська області та м. Київ), у 1998 році ВО “Громада” не мала більше 2%. Хоча слід ураховувати, що ВО “Громада” пододала 4% бар’єр лише завдяки Дніпропетровській області, яку тривалий час очолював тодішній лідер партії.

Центристи істотно здали свої позиції по країні в цілому, а в окремих регіонах можна сказати, що їх зовсім втратили. Той факт, що пододала 4% бар’єр єдина центристська політична сила, яка мала найміцніші ресурси, говорить про багато. Так, у 2002 році в п’яти західних областях і місті Києві Виборчий блок “За Єдину Україну!” отримав менше голосів, ніж у 1998 НДП – одна з п’яти партій які утворила названий блок. Також центристи істотно втратили свої позиції в Автономній Республіці Крим, Запорізькій, Полтавській, Херсонській, Черкаській областях. Єдиним регіоном, де позиції центристів суттєво закріпились була Донецька область, де блок “За Єдину Україну!” посів перше місце, отримавши 36,8% голосів.

Окремі центристські партії виявились суто регіональними – отримали понад 4% голосів в одному-двох регіонах. Йдеться про оригінальний проект “Команда озимого покоління”, який отримав понад 4% голосів лише в Дніпропетровській та Харківській області, а також мав певну підтримку в Автономній Республіці Крим, Запорізькій, Київській, Луганській, Одеській, Херсонській, Чернігівській області та місті Києві, а також партію голови Київської міської адміністрації О. Омельченка “Єдність”, яка отримала 11% голосів виборців в місті Києві, 3,6% в Київській області, а в решті регіонів зовсім не мала підтримки. Також суто регіональний характер мав російськоналаштований “Руський блок” – альтернатива партії “Союз” 1998 року. Вони мали підтримку лише в Автономній Республіці Крим і м. Севастополі.

Відбулись певні зміни в електоральних позиціях лівоцентристської Соціал-демократичної партії (об’єднаної). За результатами виборів 1998

року, дослідники її вважали наряду з ВО “Громада” суто регіоналізованою, бо в 1998 вона подолати 4% бар’єр дякуючи Закарпаттю, де отримала 31,3% голосів, а також місту Києву (8,4%) та Чернівецькій області (9%). Взагалі, хоча СДПУ(о) в 1998 році отримала понад 4% лише в чотирьох адміністративно-територіальних одиницях (крім названих, ще Львівська область), її позиції в західних та центральних областях були кращими, ніж в східних. У 2002 році СДПУ(о) зробила ставку на схід і південь, включивши в свою програму проросійські мотиви, протиставляючи себе блоку В. Ющенко, що, на думку окремих дослідників, виявилось помилковим кроком [129, С.28]. Проте у 2002 році СДПУ(о) стала загальнонаціональною партією, хоча, дійсно, втратила підтримку західних областей. В густонаселених східних регіонах, вона отримала підтримку понад 10% виборців, ставши серйозним конкурентом блоку “За Єдину Україну!”.

Поразку на парламентських виборах 2002 року лівого блоку Н. Вітренко можна вважати наслідком незворотного звуження “червоного поясу”. ПСПУ ніколи не була загальнонаціональною партією, отримавши перемогу на виборах 1998 за рахунок східних, деяких південних та центральних областей. У 2002 році Блок Наталії Вітренко мав підтримку в промислово розвинутих регіонах Сходу і Півдня, але кількості голосів цього разу не вистачило, щоб подолати 4% бар’єр. Нині як політична сила ПСПУ практично пішла з вітчизняного політикуму. Можна прогнозувати такі ж тенденції і для електорату КПУ. Чисельно він завжди набагато перевищував електорат прогресивних соціалістів, тому результати виборів для КПУ виявились не такими плачевними.

А позиції Соціалістичної партії в електоральному полі, що змінюється, певний час здавалися більш стійкими. Її електорат – жителі переважно центральних регіонів – залишався практично незмінним. Хоча, слід визнати, що свої позиції партія значно втратила після переходу в коаліцію з Партією Регіонів 2006 року. Уже на виборах 2007 року партія не

потрапила в парламент. Більш вдалими виявились вибори для Народної Партії Володимира Литвина, яка зробила ставку на центральні регіони.

2.3. Регіональна ідея у програмних документах політичних партій

Результати голосування на загальнонаціональних виборах демонструють, що з кожною виборчою кампанією регіональні особливості електоральної поведінки ускладнюються, стають менш передбачуваними. Ідеологія та зовнішньополітичні орієнтації політичних сил вже не є тими факторами, що безпосередньо визначають результати голосування по регіонах. Але це ще не свідчить про стирання регіональних розбіжностей і консолідацію українського соціуму. Регіони залишаються різними – про це свідчить наявність суто регіональних партій, зростаючі розбіжності в електоральній поведінці жителів сходу і заходу країни тощо. Регіони різняться між собою інтересами й потребами, звідси їх нерівномірний розвиток, їх різні ціннісні орієнтації, їх різний характер цілей та впливів.

Хоча наявність цих та інших розбіжностей останнім часом більш менш усвідомлюється владою та громадськими об'єднаннями, ще передчасно вести мову про те, що регіональна ідея набула загальнонаціональної ваги. Проте вона довела, що не заперечує плюралізм, багатство альтернатив, не виключає єдності. Цілком логічно, що вже з'являються спроби формування нової регіональної ідеології. Розглянемо еволюцію цього процесу через аналіз позицій політичних сил стосовно питань державного й територіального устрою та регіонального розвитку в цілому.

У програмних документах політичних партій тривалий час відповідні питання розглядалися у контексті загального політичного дискурсу – вибору форми державного устрою, а точніше запровадження федеративного устрою в Україні. Таку ідею на початку 90-х років поділяли Народний Рух України, Партія Зелених України, Громадянській Конгрес,

Партія праці та інші. У другій половині 90-х ідея федералізації України збереглась лише в програмних документах окремих маловпливових партій, які представляли інтереси Криму та Донбасу. Про необхідність запровадження в Україні федеративно-земельного устрою йшлося в програмах Цивільного конгресу України (Донецьк), Міжрегіонального блоку реформ (Харків, Київ), “Союз” (Крим), Кримської Партії економічного відродження. Окрім того, у програмі СДПУ містився розділ “Земельний устрій” (поняття “федералізм” не використовувалось). Але жодна з цих партій федеративну ідею в передвиборчу програму власну або блоку, у складі якого йшла на вибори в 1998 році, не заклала. Окрім того, жодна з цих політичних сил не мала успіху на виборах. До виборів 2002 року федеративна ідея не дожила зовсім.

Проте під час виборчої кампанії 1998 року регіональна ідея у програмних документах політичних партій отримала суттєвий розвиток. Більшість політичних сил, що брали участь у передвиборній гонці, вважала за необхідне в тій чи іншій формі висловити думку про необхідність регіонального розвитку. Так, Партія Зелених України, яка раніше підтримувала ідею федералізації України, у передвиборчій програмі 1998 року конкретно заявила: “ми виступаємо за децентралізацію влади зі збереженням унітарного устрою України” [130, С.44], окресливши скорочені функції центру. Програма Народного руху зразка 1998 року, який в минуло також сповідував федералізм, передбачала передачу на місця економічних повноважень, проголошуючи принцип формування бюджету “знизу нагору” і протестуючи проти фінансування регіонів по залишковому принципу [131, С.90]. НДП, не висловивши нічого конкретного, проголосила: “Україна не закінчується на Хрещатику. Регіональна політика – фактор ефективного розвитку держави” [132, С.101]. Навіть комуністи не залишились байдужими, зазначивши в своїй програмі: “органи місцевого самоврядування одержать більшу самостійність” [133, С.49]. Також про економічну самостійність регіонів або розширення повноважень органів самоврядування йшлося в

програмах Виборчого блоку “Вперед, Україна”, Виборчого Блоку “Європейський вибір України”, Виборчого блоку партій “СЛОН”, Партії національно-економічного розвитку України, партії “Реформи і порядок”, Партії “Союз” тощо.

Особливу увагу розвитку регіональній ідеї у 1998 році приділили виборчий блок “Партія Праці та Ліберальна партія – разом!” та перша в політичному спектрі України партія, у назві якої було слово “регіон”, – Партія регіонального відродження України. Програма виборчого блоку “Партія Праці та Ліберальна партія – разом!” містила гасло “Сильні регіони – міцна держава”, яке набуло загальнодержавної популярності пізніше, під час президентської виборчої кампанії 1999 року, напередодні референдуму 2000 року та парламентської виборчої кампанії 2002 року. У програмі блоку, одна з партій якого у минулому стояла на позиціях федералізму, це гасло розшифровується як “підтримка всіх форм самоврядування та ініціативи знизу” [134, С.4]. Вона також передбачала децентралізацію бюджетної політики, за умов якої “регіонам і містам – не менше 70 процентів державних бюджетних надходжень” [134, С.6]. До речі жоден федеративний проект, де розглядались питання бюджетної політики, таку велику долю надходжень не залишав регіонам.

Партію регіонального відродження України було створено в 1997 році на Донеччині під гаслом “Через відродження регіонів – до процвітання України”. Програма партії проголошувала автономію регіонів, яка передбачала самостійність регіонів у вирішенні соціально-економічних проблем, залишення на місцях основної частини зібраних податків, створення вільних економічних зон, але й державне регулювання економіки. Особливу увагу у програмі партії також було приділено мовному питанню. “Партія буде вирішувати проблему мови з урахуванням регіональних мовних особливостей та шляхом місцевих референдумів. При збереженні за українською мовою статусу державної партія зобов’язується створити законодавчі пріоритети для російської мови як офіційної в містах

компактного проживання національних меншин” [135, С.10], йдеться в програмі партії. Не дивлячись на такі привабливі гасла, Виборчий блок “Партія праці та Ліберальна партія – разом” на виборах отримав підтримку 1,9% виборців, а Партія регіонального відродження України взагалі – 0,9% виборців.

Під час парламентської виборчої кампанії 2002 року “регіональна тематика” у програмних документах використовувалась достатньо стримано. “Регіональну ідею” розвивали переважно так звані “партії влади”, які утворили блок “За Єдину Україну!”. Передвиборча програма блоку містила окремий розділ “Україна регіонів”, в якому пропагувалась політика “регіонального єднання”, відстоювалась ідея створення Палати Регіонів в парламенті та проголошувались принципи “дієвої регіональної політики”, а саме гармонізація інтересів центру і регіонів, запровадження нової системи міжбюджетних відносин (до речі в даному випадку регіонам залишалось не менше 40% податкових надходжень), подолання нерівності стандартів культурного, соціального та комунального розвитку, сприяння розвитку муніципальних і регіональних форм демократії та самоврядування [136, С.5-6]. Окрім того, у багатьох регіонах України були затверджені власні передвиборчі програми, які містили перелік конкретних заходів в усіх сферах життєдіяльності регіону, спрямованих на поліпшення добробуту населення.

Опозиційні політичні сили, які в більшості регіонів мали вплив серйозніший, ніж блок влади, обрали тактику замовчування з приводу бачення регіонального розвитку. У програмах Виборчого блоку Віктора Ющенка “Наша Україна”, Комуністичної партії України жодного слова не сказано щодо регіональної політики. Хоча на виборах 1998 року, як було зазначено вище, і Народний Рух України, який у 2002 році був представлений у складі НУ, і КПУ регіональну самостійність і розвиток самоврядування всебічно підтримували. У 2002 році лише в програмі Виборчого блоку Юлії Тимошенко, лідерка якого була свого часу ініціатором “нової бюджетної політики”, нових підходів у форсованому рішенні

соціальних проблем з урахуванням регіональних потреб, мало місце скромне висловлювання “забезпечимо розвиток реального самоврядування” [137], а у програмі Соціалістичної партії України, залишаючи без уваги проблеми регіональної політики, була відзначена позиція про прямі вибори керівників областей і районів як інструмент контролю над владою [138].

Якщо проаналізувати позиції щодо регіональної політики, державного й територіального устрою усього спектру політичних сил України, то слід відзначити, що нині найбільш чіткою й послідовною є позиція Партії регіонів, яка являє собою спадкоємицю відомої з виборів 1998 року Партії регіонального відродження України, та яка на виборах 2002 року була у складі Блока “За Єдину Україну”. ПР було утворено в березні 2001 на основі п’яти партій – названої Партії регіонального відродження України, Партії Праці, Партії солідарності України, Партії Труда, Всеукраїнської партії пенсіонерів і Партії “За красиву Україну”, хоча робота зі створення партії розпочалась ще в липні 2000 року. Протягом свого існування партія змінила трьох лідерів: спочатку її очолював голова Державної податкової адміністрації України М. Азаров, у грудні 2001 року його замінив віцепрем’єр уряду В. Семиноженко, а у квітні 2003 року лідером партії став прем’єр-міністр України В. Янукович. З появою політичної партії у Верховній раді була створена депутатська група “Регіони України”, до складу якої увійшли ряд депутатів з інших фракцій, у тому числі групи “Відродження регіонів”. Станом на серпень 2003 року Партія Регіонів мала два депутатських об’єднання у Верховній Раді України – фракцію “Регіони України”, яка нараховує 43 народних обранця, та депутатську групу “Європейський вибір” у складі – 20 депутатів [139]. Якщо фракція “Регіони України” розвиває, по суті, ідеї регіоналізму, відстоює на законодавчому рівні та на практиці державну регіональну політику, то група “Європейський вибір” вирішує проблеми адаптації України до європейських цінностей, європейських норм і стандартів. Як зазначив один з лідерів партії: “регіоналізм, таким чином, слід інтерпретувати як складову внутрішньої

політики держави, а європейський вибір України – як складову її зовнішньої політики. Іншими словами, регіоналізм Партія регіонів розглядає як свою тактичну задачу, а європейський вибір країни – як свою стратегічну задачу. Звідси два її бренди: "Сильні регіони – сильна держава – заможні люди" і "Єдиній Україні – європейський вибір" [140].

Головною опорою партії є Донбас, що довели вже результати парламентських виборів 2002 року – блок "За єдину Україну!" завдяки впливу Партії Регіонів на Донеччині отримав більше 36% голосів, а в багатомандатному загальнодержавному окрузі – 12,05%. У ряді регіонів партія також має ряд значних важелів впливу адміністративного характеру, зокрема у Львівській, Волинській, Вінницькій і Чернівецькій областях. А регіональні осередки Партії регіонів зареєстровані і діють в усіх областях, Автономній Республіці Крим та місті Києві. Вже у 2006 та 2007 році Партія регіонів стала переможцем виборів, отримавши найбільший відсоток голосів виборців по Україні з поміж інших політичних сил на виборах за пропорційною моделлю, а 2010 року на президентських виборах провела свого лідера в Президенти України.

Партія виступає за зміцнення регіональних принципів громадянського суспільства і розвиток регіональної демократії. Ідеологію партію відбивають наступні строки програми: “ключ до вирішення нових завдань – у широкому залученні громадської ініціативи, потенціалу єдності й різноманітності, в реалізації заявлених інтересів регіонів у загальнонаціональному політичному процесі. Єдність – через розмаїття, а не уніфікацію!”[141].

У програмі з самого початку було заявлено про намір партії домагатися рівних сприятливих умов для саморозвитку і самореалізації кожного регіону України, кожної територіальної громади, визнаючи право державної влади вживати жорсткі заходи щодо регіональних властей, якщо вони порушують Конституцію України, її закони, права і свободи громадян. Це означає, що партія відстоює конституційні позиції унітаризму та

підтримує будь-які заходи задля збереження територіальної цілісності. Проте партія виступає за проведення конституційно-політичної реформи, в програмі йдеться про необхідність “становлення дієвої системи загальнонаціонального політичного представництва інтересів регіонів України” [141], тобто запровадження двопалатного парламенту.

Основні завдання партії, згідно з її програмою, в усебічному сприянні розвитку місцевого самоврядування як важливої ланки єдиної системи управління державою та реформі регіональної політики, в основі якої буде “перехід від перерозподільного принципу в державній регіональній політиці до політики розвитку з урахуванням специфіки та потенціалу кожного регіону”, тобто те, що відсутнє в нині діючій Концепції державної регіональної політики. Про конкретні механізми реалізації регіональної політики йдеться в розділах про бюджетну і промислову політику. У бюджетній сфері це – формування бюджетної системи держави "знизу", причому не менш ніж 60% коштів має залишатися на місцях, та реформування міжбюджетних відносин між центром і регіонами на принципах уточнення й розмежування їхніх прибуткових і видаткових повноважень. У промисловій сфері – відновлення єдиних технологічних ланцюгів, розвиток територіально-промислових комплексів і міжрегіональної виробничої кооперації, а також створення мережі технологічних парків та інших інноваційних структур, формування регіональних галузевих, науково-технічних комплексів і корпорацій із замкнутим виробничим циклом, створення регіональної матеріальної бази для професійної перепідготовки кадрів [141].

Регіональна ідея присутня також у програмному баченні партією сфери культури й духовності. У програмі декларується “утвердження в Україні принципу полікультурності як основи дієвої регіональної демократії”. Це передбачає “формування культурної політики на принципах відкритості, гуманізму, полікультурності й політичної коректності, сприяння культурній рівноправності всіх національностей і регіонів з урахуванням

їхньої історичної, географічної та мовної різноманітності; протидію нав'язуванню моноетнічної формули громадянського і державного розвитку, мовної та культурної уніфікації” [141]. Але ні слова не сказано було у 2002 році про двомовність, як це було в програмі Партії регіонального відродження України. Щоправда на наступних парламентських виборах – у 2006 та 2007 роках – Партія регіонів окремо наголошувала на закріпленні права на двомовність у регіональному масштабі.

Проте щодо територіального устрою країни в програмі Партії регіонів у 2002 році нічого конкретного не було сказано. Присутній лише натяк на можливе укрупнення областей: “формування "регіонів розвитку", які б на добровільних засадах об'єднували кілька адміністративних одиниць зі спільною економічною специфікою”. Не зрозуміло скільки має бути таких “регіонів розвитку”, який статус матимуть ці об'єднання тощо. Не надто змінилася ситуація і надалі – причина зрозуміла, якщо взяти до уваги кінцеву мету Партії регіонів – отримання повного контролю над усіма вищими органами державної влади. Адже як партія правляча, Партія регіонів зовсім не зацікавлена у зменшенні своїх владних повноважень через ослаблення вертикалі влади.

Висновки до розділу 2

На думку автора, становлення теорії регіональної політики в Україні включає чотири етапи.

Перший – пов'язаний зі становленням національної держави (1991–1999) і характеризується створенням нових інститутів, властивих суверенній демократичній державі, відродження ж місцевого самоврядування здійснювалося переважно в межах вертикалі влади. Законодавча база на цьому етапі зміцнювала становище центру і підпорядкованість регіональних еліт Києву шляхом спочатку через запровадження інституту представника

Президента на місцях, а згодом через запровадження посади голови обласної та районної державної адміністрації.

На другому етапі (1999–2004) проблема регіонального розвитку почала серйозно сприйматися державою (в 2001 р. прийнято Концепцію державної регіональної політики); поступово ослаблюється контроль за регіонами, а регіональні еліти вводяться в контекст всеукраїнської політики.

Третій етап (2005–2009) відзначається невизначеністю регіональної політики і спробами обмеження впливу регіональних еліт на регіональну політику держави. Україна постала перед загрозою розколу і необхідністю ефективного вирішення питання не лише активізації участі громадян у державотворенні, але й збереження цілісності країни.

Четвертий етап становлення регіональної політики настав на початку 2010 р., коли проблема участі регіональних еліт у процесах державотворення отримує часткове вирішення. Найвпливовіша в країні економічно донецька еліта отримує повноту політичної влади і з'являється проблема залучення до процесів державотворення інших регіональних еліт.

Саме Партії регіонів, на відміну від її попередників, вдалося створити насправді консолідуючу регіональну ідеологію, яка обходить гострі кути реально існуючої регіональної диференціації. Вона запевнює, що регіональна ідея нічого не руйнує, а навпаки, відновлює, відроджує. Визнаючи об'єктивність та реальність регіональної нерівності, партія пропонує використовувати потенціал наймогутніших регіонів задля економічного відродження всієї країни, як це робить нині більшість країн Європейського Союзу. Якщо перспективи державного устрою у баченні партії більш менш зрозумілі (має будуватися на принципах унітаризму) та регіональної політики (підтримка і зміцнення економік переважно найрозвиненіших регіонів), то перспективи територіального устрою залишаються досі туманними. Остання теза має відношення не лише до єдиної на сьогодні партії, що є носієм регіональної ідеології, а й до переважної більшості теперішніх суб'єктів політичного процесу.

Нині в Україні існують 27 адміністративно-територіальних одиниць унітарної держави, які різняться за кількістю населення, внутрішньою структурою, соціально-демографічними та ментальними особливостями мешканців, рівнем соціально-економічного розвитку, історичним минулим, національним складом, геополітичними характеристиками та особливостями політичної та електоральної поведінки. Також має місце стійке уявлення про те, що у регіональному розвитку щось відбувається не так, щось потрібно змінити, та розглядаються різноманітні соціально-економічні та духовні механізми цих змін. Але залишається осторонь, принаймні з боку тих політичних сил, що сьогодні при владі, і тих, що лише прагнуть до влади, проблема територіального устрою унітарної, децентралізованої України.

РОЗДІЛ 3

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ТА ОСНОВНІ ПРОЕКТИ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ

3.1. Регіональний розріз соціальної політики

Минуло десять років відтоді як Президент України Л.Кучма підписав Указ “Про Концепцію державної регіональної політики” від 25 травня 2001 р., в якому визначено основні орієнтири прискореного розвитку регіонів на основі повнішого використання їх природного, економічного, трудового, наукового й іншого потенціалу. Так уже склалося, що треба було майже десять років існування незалежної України, для того, щоб прийшло розуміння необхідності вироблення основ державної політики, яка проводиться щодо окремих територіальних утворень. Весь цей час ішли жваві дискусії про шляхи розв’язання проблеми (здається такої, яка вже стала споконвічною) “взаємовідносини центру з регіонами”, про механізми її вирішення (політичні, економічні, адміністративні), способи поділу повноважень за рівнями компетенції органів державного управління і місцевого самоврядування, територіально-просторові рівні регіонів. Однак ще менше просунулася у своєму розвитку регіональна політика за ті майже десять років, які проминули з часу підписання Концепції [142]. Предметну дискусію щодо завдань регіонального розвитку значною мірою підмінило штучне протистояння “двох Україн” – переважно “російськомовних” Сходу і Півдня й україномовних Заходу і Центру.

Гостроти цієї дискусії значною мірою надавало те, що, по суті, не було чіткого усвідомлення мети регіональної політики взагалі. Однак, віднині очевидним вже є той факт, що такою метою не може бути щось інше, ніж істотне підвищення життєвого рівня населення. Лише найбільш виважені

дослідники говорили про це ще десятиліття тому [143]. Існує два шляхи досягнення цієї мети: по-перше, зростання економічного потенціалу території і, по-друге, територіальний розвиток, який передбачає “забезпечення усталеності, збалансованості та соціальної орієнтації функціонування територіальних утворень” [144].

Перший шлях пов’язаний не тільки з виходом регіону з кризової ситуації, а й з посиленням суперечностей соціального, демографічного, екологічного, природо-ресурсного характеру тощо (коли прагнення досягнення певних рівнів у показниках розвитку за будь-яку ціну призводить до безповоротної втрати окремих компонентів території).

Другий шлях пов’язаний зі структурною збалансованістю, створенням ланок в економіці, яких не вистачає, подоланням деструктивності окремих елементів, стимулюванням внутрішніх та міжрегіональних зв’язків.

Однак, як уже зазначалося, обидва ці шляхи врешті-решт мають приводити до істотних зрушень у соціальній сфері, котрі у свою чергу нерозривно пов’язані зі станом соціальної забезпеченості, захищеності населення регіону, рівнем розвитку системи соціального страхування.

Слід зазначити, що донині серед українських політиків і фахівців немає єдиної думки щодо змісту та співвідношення понять “соціальне забезпечення” та “соціальне страхування”.

Очевидно, що суперечки щодо термінології свідчать про недостатньо глибоке усвідомлення опонентами змісту та співвідношення понять “соціальне забезпечення” й “соціальне страхування”. Тому є необхідність більш детально зупинитись на визначенні цих понять.

Термін “соціальне забезпечення” має не таку вже й давню історію. Вперше він був використаний у законодавстві Сполучених Штатів Америки в Законі про соціальне забезпечення 1935 року, хоча цей закон запроваджував програми, що стосувались страхування на випадок старості, смерті, інвалідності та безробіття. Знову ця термінологія з’явилася в законі, що був прийнятий у Новій Зеландії в 1938 році. Цей термін був також застосований у

документі, що отримав назву “Атлантична хартія” (1941р.). Дещо пізніше Міжнародна Організація Праці (МОП) прийняла цей термін для постійного використання, оцінивши його як “простий і доступний для розуміння всіма одного з всеохоплюючих виразів і найглибших сподівань людей усього світу”.

Відповідно до кодифікації МОП, сучасне розуміння терміну “соціальне забезпечення” як системи права, включає такі поняття: соціальне страхування, соціальна допомога, державна допомога, що фінансується за рахунок податків; провідентційні (ощадні) фонди тощо. Таким чином, термін “соціальне забезпечення” є більш широким поняттям, ніж термін “соціальне страхування”. Останнє поняття є складовою частиною першого.

Концепція соціального забезпечення населення України, яка була схвалена Верховною Радою України в грудні 1993 року, передбачила такий самий підхід до предмету і співвідношення вказаних понять, зазначивши, що “система конкретних форм соціального забезпечення населення включає: матеріальне забезпечення шляхом соціального страхування у разі безробіття, тимчасової або постійної непрацездатності та соціальну допомогу непрацездатним і малозабезпеченим громадянам”.

Конституція України, прийнята парламентом у червні 1996 року, закріпила право громадян на соціальне забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та інших випадках, передбачених законом, за рахунок коштів загальнообов’язкового державного соціального страхування, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення.

Ще однією зі складових розвитку ринкової економіки є соціальний захист населення, що в широкому розумінні визначається як “система економічних, політичних та правових заходів, спрямованих на створення оптимальних умов забезпечення реальних можливостей реалізації населенням своїх прав і свобод, які забезпечують матеріальний добробут”

[145]. Основою системи соціального захисту населення є сукупність державних економічних, соціальних і правових гарантій: право на працю та отримання винагороди за працю відповідно до її кількості та якості, право на вибір професії і сфери використання праці, здобуття загальної та професійної освіти, право на отримання матеріальної допомоги в похилому віці та втраті працездатності у працездатному віці, право на соціальне страхування тощо.

Слід зазначити, що у питанні про зміст поняття “соціальний захист” серед фахівців не існує єдиної думки.

Так, О. Д. Василик відносить поняття “соціальний захист” до категорій розподільчих відносин і називає його продуктом ринкової економіки, тому що в умовах державної власності держава не може захищати громадян від себе самої. Він вживає терміни “соціальні гарантії” і “соціальне забезпечення” в широкому розумінні, включаючи до них гарантію громадянину, зайнятому трудовою діяльністю, нормального рівня добробуту через мінімальний рівень заробітної плати; гарантії отримання загальної освіти, охорони здоров'я, державне регулювання цін та інші гарантії. Категорія “соціальне страхування” розглядається ним як одна з форм соціального забезпечення [146].

У широкому значенні тлумачить категорію “соціальний захист” Г. В. Красюк, а соціальну допомогу та соціальне забезпечення вважає різними категоріями [147]. На його думку, соціальна допомога гарантує громадянам, які опинилися за межею бідності й неплатоспроможності внаслідок різних причин, забезпечення життєвого мінімуму, можливість психофізичного виживання в кризових соціальних умовах. Соціальне забезпечення гарантує певний рівень існування людини (відшкодування втрати регулярного прибутку, компенсація додаткових витрат у зв'язку з інфляційними процесами, попередження причин, що призводять до втрати регулярного прибутку внаслідок призупинення виробництва тощо). Автор вважає, що в основі розв'язання проблем соціального захисту повинна бути єдність трьох основних напрямів соціальної політики: соціальна допомога,

соціальне забезпечення та соціальні послуги, що забезпечують певний рівень трудової активності, участі в громадському житті (програми професійної перекваліфікації, створення додаткових робочих місць).

Як систему державного матеріального забезпечення ветеранів праці й інших громадян похилого віку, ветеранів війни, громадян, які потерпіли внаслідок Чорнобильської катастрофи, державні допомоги сім'ям із дітьми, загальної цільової грошової допомоги на проживання, визначають соціальний захист А. Єпіфанов, І. Сало, І. Д'яконова [148]. Таким чином, автори розглядають поняття соціального захисту у вузькому значенні, не включаючи до нього соціального страхування.

Л. І. Якобсон вважає, що завдання, які розв'язуються в галузі витрачання суспільних коштів можна розділити на три групи:

надання соціальної допомоги тим членам суспільства, які не мають можливості самостійно себе забезпечити. Наприклад, допомоги, що виплачуються інвалідам. Найближчим субститутом соціальної допомоги є приватна доброчинність;

забезпечення соціального страхування у разі хвороби, безробіття тощо. Для цієї категорії видатків, на відміну від попередньої, суть процесу не зводиться до перерозподілу, тут має місце своєрідне попереднє акумулювання коштів, у тому числі іноді особистих коштів, застрахованих з метою наступної виплати з настанням страхового випадку. Найближчим субститутом суспільного страхування є страхування приватне і добровільне;

Виробництво і придбання матеріальних благ і послуг, відповідальність за задоволення потреб в яких бере на себе держава [149].

Таким чином, можна вважати, що в трактуванні Л. Якобсона соціальний захист забезпечується соціальною допомогою та суспільним страхуванням.

Найбільшою мірою положенням Конституції України відповідає визначення соціального захисту як сукупності різноманітних форм і методів забезпечення непрацездатних, у тому числі й соціального страхування. В

російській теорії та практиці такий зміст має категорія “соціальне забезпечення” [150].

Отже, економічна категорія “соціальний захист” являє собою систему розподільчих відносин, у процесі яких за рахунок частини національного доходу утворюються та використовуються суспільні фонди грошових засобів для матеріального забезпечення й обслуговування окремих категорій громадян.

Тісний зв'язок соціальної допомоги і соціального страхування призвів до того, що в країнах із ринковою економікою для аналізу та корегування державної соціальної політики широко використовується категорія “соціальний бюджет”. Це видатки, які здійснює держава, підприємства й фізичні особи на соціальний захист, і доходи, які необхідні для фінансування цієї системи.

Таким чином, між програмами соціальної допомоги та суспільного страхування немає непрохідної межі. Однак принциповою є різниця між ситуацією, коли нужденний отримує допомогу за рахунок інших осіб і, тією, коли людина, яка зіштовхнулася з певними складностями, користується виплатами із суспільного фонду, накопиченого за її безпосередньою участю. Накопичення фондів суспільного страхування забезпечується, як правило, за допомогою податків.

Як відомо, соціальне страхування є найважливішим елементом системи соціального захисту, її організаційно-фінансовою основою в більшості розвинутих країн світу. Вичерпне визначення цього поняття з погляду на різницю його трактування в національних законодавствах навряд чи можливо дати. Загалом же це організаційно-фінансова система, чия діяльність спрямована на захист від соціальних ризиків, втрати доходу або необхідності оплати певних послуг чи інших видатків, пов'язаних із втратою здоров'я, працездатності або настанням безробіття за рахунок спеціальних фондів, які формуються шляхом сплати внесків працюючими, роботодавцями та державою.

Аналіз системи соціального страхування можна здійснити на прикладі країн, чий досвід у силу історичних і політичних обставин має найбільше значення для України – США і країн Європейського Союзу (ЄС). У країнах ЄС системи соціального страхування склалися історично, шляхом розвитку товариств взаємного страхування, і лише згодом отримали законодавчий статус загальнонаціональних систем. Загальнонаціональна система соціального страхування в США виникла значно пізніше за ініціативою державної влади і, на відміну від більшості країн Європейського Союзу, організовується й керується федеральним урядом і урядами штатів. Спектр особливостей окремих національних систем досить широкий, проте загалом можна провести певну типологію. За механізмами фінансування соціальних видатків можна виокремити Північноєвропейський варіант (Ірландія, Велика Британія та скандинавські країни), де за рахунок соціального страхування покривається до половини соціальних видатків, а загальна сума відрахувань до фондів досягає 15% ВВП. При цьому, для цих країн може значно коливатись як співвідношення між страховими й бюджетними виплатами, так і загальна частка соціальних виплат у ВВП. Так, у Данії та Швеції загальна частка соціальних видатків становить майже 40% ВВП, водночас соціальне страхування покриває лише чверть цих витрат у Данії та близько половини у Швеції. В Ірландії ж ці показники становлять 20% та 33%.

Для континентальних європейських країн, найбільш типовими серед яких є Франція, ФРН, Бельгія та Нідерланди, частка соціальних видатків у ВВП становить приблизно 30%, 2/3 з них покриваються за рахунок системи соціального страхування [151].

Систему соціального страхування США навряд чи можна класифікувати за типологією ЄС, хоча можна зазначити, що пропорції видатків між бюджетним і страховим фінансуванням належать до другого типу, водночас частка соціальних видатків у ВВП значно нижча.

Загалом можна зауважити, що практично для всіх розглянутих країн існує тенденція (проте не дуже яскраво виявлена) до зростання частки систем соціального страхування у фінансуванні соціальних видатків.

За соціальним спрямуванням можна відмітити принципову різницю між США, де метою соціального страхування є підтримання мінімального життєвого рівня, та країнами ЄС, де воно спрямоване на забезпечення основних життєвих потреб та недопущення суттєвого зниження доходів внаслідок дії факторів соціального ризику.

Наведемо коротку характеристику систем соціального страхування, що нині існують в США та країнах Європейського Союзу. Передусім зупинимось на країнах, де соціальне страхування отримало найбільш реальний розвиток і набуло своєрідних “класичних” форм. Це континентальні країни, передусім ФРН та Франція. Для цього типу можна виділити чотири основні види соціального страхування: пенсійне, медичне, на випадок безробіття та від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань. Крім цих видів в окремих країнах існують інші види: сімейне (Франція), на випадок піклування та догляду (ФРН, Австрія).

Страхові системи (фонди) управляються соціальними партнерами (працівниками та роботодавцями) через спеціальних представників, зазвичай, на паритетних засадах. Певна тенденція до паритетності спостерігається і при сплаті внесків соціального страхування. У більшості країн основний тягар виплат внесків припадає на роботодавців (наприклад, в Італії та Іспанії – приблизно 4/5). Винятком, як і в багатьох інших випадках, є Нідерланди, де працівники сплачують 2/3 загальної суми внесків. Розмір внесків по відношенню до заробітної плати коливається від 15% в Ірландії до 45% у Франції, Греції та Нідерландах. Саме в Нідерландах система соціального страхування на відміну від “класичних” зразків характеризується постійними змінами і має значний адаптаційний потенціал. Вона є чи не найрозвиненішою в Європі за масштабами виплат, і має багато своєрідних рис. Державному (національному) страхуванню тут підлягає все населення.

Фінансовими джерелами державного страхування є відрахування з доходів громадян у розмірі 29,4% (2001 рік). Збір страхових коштів здійснюється органами податкової адміністрації. Кошти перераховуються роботодавцями, з якими працівники укладають контракти. У випадку індивідуального підприємництва страхові внески перераховуються безпосередньо працівниками.

Основою програми соціального страхування в США донедавна (очікується введення в дію нового закону від Президента Б. Обама) був Закон про соціальне забезпечення, який був прийнятий Конгресом у 1935 році. Виходячи з його вимог були сформовані базові програми соціального страхування: програми “Old Age” (підтримка людей похилого віку), “Survivors” (соціальний захист у зв’язку з втратою годувальника) та “Страхування на випадок інвалідності (непрацездатності)” (загальна назва трьох програм – OASDI), яку ще часто називають “програмою соціального забезпечення”. У межах цієї програми здійснюється соціальне страхування за програмою Medicare, що є системою страхування здоров’я для осіб пенсійного віку. Таким чином, головною особливістю загальнонаціональної системи соціального страхування в США є її спрямованість на соціальну підтримку пенсіонерів. Окремою системою, яка не має загальнонаціонального характеру і функціонує на рівні штату є соціальне страхування з безробіття.

Фінансовою основою програм соціального страхування і США є внески як працівників, так і роботодавців. Страхові тарифи встановлюються диференційовано за прогресивною шкалою в рівних розмірах для працівника і роботодавця. Ставки встановлюються від 1% з перших 3000 дол. Річної заробітної плати до 6% на основну зарплату 68400 дол., що була верхньою межею, з якої стягувались внески станом на 1998 рік. Крім цього, збір розміром 1,45% накладається на весь обсяг зарплати без верхнього обмеження. Ця частина коштів спрямовується на фінансування вже згаданої програми Medicare. Тобто зазначену програму також можна вважати

окремим видом соціального страхування, хоч він і не має повного організаційно-фінансового оформлення.

Програмами соціального страхування охоплюється 90% працюючого населення Сполучених Штатів, враховуючи й осіб, які отримують дохід за рахунок ведення приватного бізнесу. Нині допомогу соціального страхування отримує більше, ніж 15%, видатки на ці потреби становить 23% всіх федеральних витрат, а внески за програмою соціального забезпечення становлять 27% федеральних доходів. Окрім програми соціального забезпечення існують і інші пенсійні програми, зокрема, для державних службовців – працівників федеральних установ, працівників залізничного транспорту та ветеранів.

Досить тривалий термін існування сучасних систем соціального страхування та досягнуті ними значні соціальні результати, водночас не позбавляють їх від дуже суттєвих проблем. За оцінками спеціалістів, найбільш загальною проблемою є зростання видатків пенсійного та медичного страхування [151]. Це зумовлено змінами загальної демографічної ситуації – збільшенням частки населення похилого віку. Крім цього розвиток медичних технологій призводить до істотного подорожчання вартості медичних послуг. Тому ці системи потребують адаптації до нових умов. Передусім це стосується розподільчих пенсійних систем континентального типу з високим коефіцієнтом заміщення втраченого заробітку. Актуальні розрахунки свідчать, що без зміни основних засад функціонування протягом найближчих кількох десятиків років такі системи стануть фінансово неспроможними.

Крім глобальних існують і певні специфічна проблеми. До них належать: інтеграція сільськогосподарських працівників до загальних систем соціального страхування у зв'язку з ліквідацією окремих субсидованих систем; забезпечення своєчасного та повного внесення страхових платежів (Португалія, Греція); зміни в організації праці позбавляють належних підстав

встановлення різних умов соціального страхування самозайнятих та найманих працівників.

Відносно новою проблемою є неефективність контролю при управлінні фондами соціального страхування через механізми соціального партнерства. Загострилася ця проблема через різке зростання числа офіційних оформлень інвалідності. Наприклад, у Нідерландах число інвалідів працездатного віку досягає 15% загального числа представників відповідної вікової категорії. Спеціалісти пояснюють це недостатньою зацікавленістю органів управління фондів, які практично не несуть фінансової відповідальності, в обґрунтованому визначенні підстав для надання допомоги. Тому Данія вже провела, а Нідерланди приступають до здійснення заходів з реорганізації цього виду соціального страхування.

Основними заходами щодо вирішення означених проблем вважаються: 1) в адміністративній сфері – боротьба з шахрайством, обмеження видатків, посилення контролю; 2) “приватизація” функцій соціального страхування, тобто передача їхнього виконання приватним некомерційним та комерційним організаціям (для США це вже апробована норма, проте в ЄС більш обережно ставляться до цього напрямку вирішення проблем, зокрема, за оцінками спеціалістів, під час здійснення таких заходів на першому етапі спостерігається навіть зростання видатків); 3) використання нових фінансових механізмів. Так, у рамках розподільчих систем пенсійного страхування створюється стратегічний резерв, кошти якого шляхом здійснення фінансових вкладів мають елімінувати в довгостроковому періоді дію демографічних чинників. Крім цього, запроваджується обов’язкова участь застрахованих у накопичувальних пенсійних вкладах – серед членів ЄС, крім Данії, де такий підхід має вже досить довгу історію, вона була запроваджена у Швеції й Італії.

Отже, згадані проблеми носять глобальний характер і обумовлюють необхідність змін практично в усіх системах соціального страхування. Водночас, для країн з трансформаційною економікою ці проблеми мають

свою специфіку, оскільки тут необхідність реформування обумовлюється як глобальними проблемами, так і потребою адаптації системи соціального захисту до умов ринкової економіки та громадянського суспільства.

Реформа соціального страхування в Україні здійснюється досить активно. Її зразком стала система соціального страхування континентального типу, передусім ФРН. Головні засади реформування були визначені Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування (1997 рік). Ними передбачено формування п'яти видів соціального страхування, при цьому єдиною суттєвою відмінністю від зразків ЄС є збереження започаткованого ще в 30-х роках в СРСР страхування на випадок тимчасової непрацездатності. Соціальне страхування мають здійснювати недержавні, некомерційні організації, які керуються соціальними партнерами. Нині запроваджено вже три види загальнообов'язкового державного соціального страхування: від нещасного випадку на виробництві і професійного захворювання, що спричинили втрату працездатності, на випадок безробіття та у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності й витратами, зумовленими народженням і похованням. Оскільки організаційно-фінансові системи страхування від безробіття та тимчасової непрацездатності в Україні практично вже існували, поки що принциповим моментом реформи було формування соціального страхування від нещасних випадків на виробництві. Його запровадження має вирішити низку питань, а саме: а) відшкодування шкоди внаслідок дії цього фактора соціального ризику для підприємств-банкрутів і хронічних боржників, забезпечити незалежність отримання виплат від волі керівництва підприємств; б) контроль представників фонду щодо обґрунтованості рішень медико-соціальної експертизи про визнання інвалідності; в) комплексне забезпечення трудової та соціальної реабілітації інвалідів.

Для забезпечення цих функцій відповідному фонду за законом було надано безпрецедентні повноваження, як встановлення розміру тарифів внесків для підприємств. Крім того, йому були надані повноваження щодо

створення та керування складною й розгалуженою системою власних навчальних закладів і спеціальних виробництв, медичних закладів тощо. Робота в цьому напрямі тільки розпочалась, тому поки що рано робити певні щодо її результатів.

Зараз на черзі здійснення реформи пенсійного забезпечення та формування системи медичного страхування. Щодо останнього, то хоча вирішенню організаційно-фінансових питань у сфері охорони здоров'я на засадах медичного страхування немає реальної альтернативи, існують обставини, що суттєво ускладнюють його запровадження. Реформування системи охорони здоров'я на страхових засадах потребуватиме додаткових адміністративних і фінансових ресурсів, порівняно з управлінням системою, яка фінансується за рахунок загальних податкових надходжень. Крім цього система медичного страхування поряд зі стимулюванням економії коштів містить і певний потенціал не виправданого зростання загальних видатків та можливостей для зловживань. Про це свідчить досвід запровадження соціального медичного страхування в Російській Федерації, де фінансова ситуація загалом була більш сприятливою, ніж зараз в Україні. Зокрема, воно супроводжувалось порушенням системи розрахунків між фінансуючими установами та закладами охорони здоров'я, що на першому етапі реформи неодноразово спричиняло в багатьох регіонах тимчасове відновлення фінансування системи охорони здоров'я на бюджетних засадах.

Найбільш вагомим в економічному плані елементом системи соціального страхування є пенсійне. Істотне підвищення протягом останніх 50 років рівня державного пенсійного забезпечення в розвинутих країнах призвело до того, що фінансове навантаження, пов'язане з утриманням літнього покоління, істотно зросло. На кінець 90-х років витрати на виплату державних пенсій у більшості країн ЄС перевищили 15% ВВП. Проблеми різко загострюються у зв'язку з підвищенням частки населення похилого віку.

Навряд чи навіть багаті країни зможуть у реальній дійсності піти на істотне підвищення частини доходів працюючого покоління, що вилучається в пенсійну систему. Розглядаються концепції підвищення пенсійного віку, але цим шляхом питання принципово не може бути вирішене. Отже, постає суттєва проблема реформування всієї системи пенсійного забезпечення.

Пошук шляхів та напрямів реформування визначається як основними глобальними засадами пенсійного страхування, так і його особливостями в кожній країні. З огляду на це зазначимо, що на даний час у світі можна назвати такі основні типи державних пенсійних систем: 1) розподільчі системи, чий бюджет формується на основі поточних надходжень і виплат (країни ЄС, за винятком Нідерландів, та США); 2) накопичувальні, в яких кошти зосереджуються на персональних рахунках і їх сума зростає внаслідок інвестування. Як загальнонаціональні такі системи існують в Південно-Східній Азії та Латинській Америці. На відміну від розподільчих, накопичувальні системи захищені на випадок демографічних змін і водночас досить вразливі стосовно фінансових ризиків як системних, так і неналежного фінансового управління, а також можливих зловживань. Проте загальнонаціональні накопичувальні пенсійні системи неодноразово створювались саме в країнах Латинської Америки, де загальноекономічна й фінансова ситуація не відзначалась стабільністю, а державний борг досягав значних розмірів. Такі системи, що були створені в 70-х роках, досить швидко припинили своє існування і були реформовані в розподільчі.

Водночас у 80-90-х роках почався новий етап створення накопичувальних систем пенсійного забезпечення, пов'язаний з позитивними попередніми результатами пенсійної реформи в Чилі, де, по суті, створено не державну, а загальнонаціональну приватну пенсійну систему.

Найбільш тривкі щодо дії всіх факторів ризику розподільчі системи з низьким коефіцієнтом заміщення, які доповнюються значним накопичувальним сектором – недержавними пенсійними фондами, участь у яких дає змогу абсолютній більшості населення підтримувати в пенсійному

віці належний життєвий рівень. В умовах демографічної кризи такі системи виявляють стійкість та для елімінування впливу демографічних змін на розподільчу систему передбачають здебільшого формування накопичувального стратегічного резерву. Водночас для системи з високим коефіцієнтом заміщення збереження платоспроможності вимагає зниження цього коефіцієнта й доповнення розподільчої системи накопичувальним сектором.

Саме такий напрям і вибрано для пенсійної реформи в Україні. Проте ситуація тут має суттєві особливості. Нині чинним законодавством України передбачено розмір пенсії, що має забезпечити отримання 50-60% рівня заробітної плати, тобто досить високий коефіцієнт заміщення. Окрім того на кінець 2009 р. середній розмір пенсії за віком при повному стажі становив лише 30% середнього рівня заробітної плати. Така ситуація виникає внаслідок обмеження максимального розміру пенсії, що обумовлює як розмір пенсії відносно заробітної плати, так і відсутність його суттєвої диференціації (тобто можна констатувати, що відповідно до Закону пенсійна система в Україні належить до першого, а на практиці – до другого типу розподільчих систем). До того ж сюди додаються ще й інші проблеми пенсійної системи: висока питома вага пенсій, що призначаються на пільгових умовах стосовно стажу та розміру; фінансування пенсій за інвалідністю внаслідок загального захворювання, забезпечення контролю за процесом їхнього призначення та перегляду; невирішеність питання щодо сплати внесків пенсійного страхування особами, що оподатковуються в особливому порядку: суб'єктами малого підприємництва, платниками єдиного сільськогосподарського податку.

Програма здійснення пенсійної реформи в Україні передбачає реалізацію таких основних заходів: по-перше, на основі персоніфікованого обліку внесків визначення розміру пенсії, виходячи із загального обсягу сплати внесків за весь період страхування (на основі стажу і розміру заробітної плати); по-друге, формування загальнообов'язкового державного

накопичувального сектора, який має доповнити розподільчу систему; потребе, встановлення норм правового регулювання діяльності недержавних пенсійних фондів та інших форм недержавного пенсійного забезпечення.

Остаточне формування програми пенсійної реформи в Україні вимагає вирішення ще низки проблем, зокрема, більш чіткого визначення гарантій щодо мінімального розміру пенсії, враховуючи соціальну функцію системи пенсійного забезпечення; встановлення належних гарантій перегляду розміру пенсій у зв'язку зі зростанням цін та заробітної плати; встановлення надійних механізмів забезпечення захисту майнових прав і законних інтересів застрахованих осіб при формуванні й використанні накопичувального сектора пенсійного забезпечення.

Як уже зазначалося, здійснення державного соціального страхування в нашій країні є функцією самоврядних правових органів – фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Вважається, що коли держава частину своїх повноважень передає соціальним партнерам, тим самим відбувається зміцнення самої держави. При цьому вона бере на себе лише функцію загального юридичного нагляду за системою соціального страхування.

Самоврядування в соціальному страхуванні означає, що всі учасники системи – як застраховані, так і роботодавці – несуть відповідальність за управління страховою організацією. Це свідчить про відмову від елементів централізованого державного керівництва і є співзвучним з ринковим принципом особистої відповідальності.

Сутність самоврядування в системі соціального страхування полягає у відокремленні органів управління цієї системи від системи безпосереднього державного управління. З цією метою установи соціального страхування наділяються правовою самостійністю і незалежністю від уряду, парламенту та інститутів державного управління. Однак виділення соціального страхування із системи державного управління не означає, що держава не несе за нього ніякої відповідальності. Держава має створювати

правову основу, на якій базуватимуться відносини між страхувальником та застрахованими, а також регулювати створення установ соціального страхування через прийняття законів та підзаконних актів.

Серед основних завдань, виконання яких покладається на органи самоврядування, можна підкреслити наступні:

- співпраця в політичному процесі підготовки і прийняття законодавчих рішень, зокрема кваліфіковане консультування і критика законодавця, котрий не може ігнорувати досвід людей, безпосередньо задіяних в системі соціального страхування;

- здійснення повноважень щодо визначення прав і обов'язків застрахованих та страхових установ, наприклад, підготовка пропозицій щодо визначення величини страхового внеску при обов'язковому страхуванні або можливості надання додаткових соціальних послуг. Успішне виконання цих та схожих повноважень було б неможливим, якби органи самоврядування не мали фінансової та регіональної автономії;

- прийняття розпоряджень та інструкцій щодо попередження нещасних випадків на виробництві;

- представництво в судах та позасудових інстанціях інтересів установ соцстраху;

- врегулювання конфліктних ситуацій між одержувачами соціальних послуг і установами соцстраху. У цьому випадку особливу роль відіграють комітети (комісії) з питань вирішення суперечок, які працюють, як і органи самоврядування на двосторонній (тресторонній) основі;

- автономія у внутрішніх і кадрових питаннях: установи соцстраху з органами самоврядування наділені повною самостійністю при формуванні цих органів і при призначенні їх керівників. Керівні кадри, таким чином, не призначаються державою, є незалежними від уряду та спроможні гарантувати необхідну спадкоємність в системі соціального страхування.

Як відомо, основою розвитку системи соціального забезпечення населення є економіка країни. Саме рівень розвитку останньої визначає

можливості, структуру та якість соціального буття людей. Нині завдяки вжитим державою заходам щодо реформування економіки в соціальній сфері відбулися певні позитивні зміни.

Водночас в умовах кризового стану економіки функції соціального забезпечення не можуть бути реалізовані в повному обсязі, у зв'язку з чим уряд працює над створенням прогресивної системи соціально-економічних нормативів, які визначають мінімальні, а іноді й максимальні межі отримання матеріальних благ для забезпечення населення: мінімальну заробітну плату та пенсії, стипендії студентам, мінімальний розмір витрат на освіту, охорону здоров'я тощо. Незважаючи на стабільну позитивну динаміку у формуванні й використанні фондів соціального забезпечення населення, немає підстав стверджувати, що останнє задовольняє реальні потреби незахищених верств населення. З огляду на це проаналізуємо центральну складову системи соціальної політики, яка безпосередньо найбільшою мірою впливає на стан матеріального добробуту населення.

Важливою складовою системи соціальної політики є обов'язкове забезпечення винагороди робітникам за їх працю відповідно до кількості та якості останньої. Цей принцип реалізується в сучасних умовах нарахуванням заробітної плати працівникам державних і приватних підприємств.

В умовах ринкової економіки заробітна плата виступає як ціна робочої сили. Слід мати на увазі те, що в умовах високого рівня безробіття, яке свідчить про наявність надлишку робочої сили порівняно з попитом, можливості реалізації закону щодо формування ціни робочої сили залежно від попиту й пропозиції реально відсутні. Як відомо, в економічній науці розрізняють такі рівні заробітної плати: мінімальна, номінальна та реальна заробітні плати.

Мінімальна заробітна плата виражає встановлений державою розмір оплати праці, нижче якого не може здійснюватися оплата праці за фактично виконану найманим працівником роботу за певну місячну норму праці. Величина мінімальної заробітної плати не є стабільною. Так, у 1999

році в Україні вона становила 73,6 гривні, у 2000 – 118 грн., щороку розмір мінімальної заробітної плати переглядається, зокрема на 2004 рік він встановлений на рівні 205 грн., а з 01.12.2011 - 1004 грн. Слід зазначити, що величина мінімальної заробітної плати у нас не покривала й не покриває прожиткового мінімуму, який перевершує її майже в 1,5 рази.

Номінальна заробітна плата – це сума грошей, яку отримує працівник за виконану роботу протягом певного часу. Вона характеризує рівень заробітної плати незалежно від зміни цін на споживчі товари й послуги. Тому номінальна заробітна плата не дає чіткого уявлення про оплату праці, рівень доходів населення і справжні розміри споживання.

За офіційними даними, за останні роки довготривала тенденція до зростання цін на споживчі товари й послуги не тільки збереглася, а й значно прискорила, що негативно позначилось на купівельній спроможності номінальної заробітної плати, яка визначається кількістю матеріальних благ і послуг, що їх можуть отримати й оплатити робітники й службовці.

Реальна заробітна плата є однією з найважливіших складових доходів населення. Величина її повинна забезпечувати номінальний процес відтворення робочої сили: відновлення фізичної і духовної енергії, витраченої в процесі використання праці, поповнення та вдосконалення професійних знань, підвищення кваліфікації працівників і рівня матеріального забезпечення їхніх родин. Рівень реальної заробітної плати залежить від величини номінальної заробітної плати, цін на споживчі товари та послуги, розміру зібраних платежів.

Одним з істотних елементів покращення ситуації у сфері соціального забезпечення є удосконалення системи державного регулювання заробітної плати. Останнім часом все більше уваги приділяється вирішенню нагальних проблем вдосконалення оплати праці, підвищення її рівня як основи зростання добробуту населення.

Основні завдання й концептуальні засади вдосконалення оплати праці та підвищення рівня заробітної плати визначені схваленою Указом

Президента України від 25.12.2000р. “Концепцією дальшого реформування оплати праці в Україні” [152].

Конкретні шляхи реалізації цієї концепції визначені затвердженими розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.04.2001р. №152 заходами щодо реалізації концепції подальшого реформування оплати праці в Україні [153].

Однак практика свідчить, що в цих питаннях ще багато недоліків і невирішених проблем. Сферу державного регулювання оплати праці визначено статтею 8 Закону України “Про оплату праці” [154]. Законодавчо встановлено, що держава здійснює регулювання оплати праці працівників підприємств усіх форм власності шляхом встановлення розміру мінімальної заробітної плати та інших державних норм і гарантій; встановлення умов і розмірів оплати праці керівників підприємств, заснованих на державній, комунальній власності; працівників установ і організацій, що фінансуються чи дотуються з бюджету; регулювання фондів оплати праці підприємств-монополістів згідно з переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України, а також шляхом оподаткування доходів працівників.

На нашу думку, державне регулювання оплати праці не може обмежуватись раніше переліченими у згаданій статті питаннями, а має охоплювати:

- здійснення державної політики з оплати праці в національній економіці в цілому та основних сферах її діяльності;
- науково-методичне забезпечення оплати та нормування праці на всіх рівнях управління;
- вдосконалення механізму індексації заробітної плати у зв’язку із зростанням цін;
- вдосконалення порядку компенсації за несвоєчасну виплату заробітної плати;
- забезпечення законодавчо-правового та нормативно-методичного супроводу реалізації концептуальних засад реформування оплати праці;

– державний контроль за станом оплати праці.

Вдосконаленню державного регулювання оплати праці в країні сприятиме насамперед втілення згаданої концепції подальшого реформування оплати праці та заходів щодо її реалізації.

Однак минуло вже понад десять років з моменту прийняття концепції. А вагомих зрушень в багатьох процесах оплати праці так і не відбулося. Основна причина повільної реалізації цієї концепції очевидно полягає у відсутності комплексного підходу до вирішення означених питань.

Суттєвому поліпшенню мотивації персоналу до праці має сприяти послідовне здійснення цілеспрямованої державної політики в сфері оплати праці з істотним розширенням кола питань, що регулюються державою в цій галузі. Про суттєві недоліки в державному та регіональному регулюванні заробітної плати свідчить аналіз галузевої диференціації заробітної плати за період з 2000 по 2008 рік. Як свідчать офіційні дані, рівень середньомісячної заробітної плати в ці роки зріс по всіх без винятку регіонах. Однак темпи її збільшення мали суттєві регіональні розбіжності. Якщо в цілому по Україні цей показник зріс у 3,2 рази, то місту Києву – в 4 рази, Одеській області – 3,6, Закарпатській і Запорізькій областях – 3,4 рази. Водночас по Тернопільській області він збільшився лише у 2,5 рази, по Вінницькій і Житомирській областях – у 2,7 рази.

Упродовж 2006-2007рр. рівні номінальної середньомісячної заробітної плати зросли у всіх регіонах. В цілому по Україні вона зросла на 29,2%. Однак темпи її зростання також мали суттєві розбіжності по регіонах. Найвищими вони були в Івано-Франківській та Миколаївській областях – 34,3%, Запорізькій – 34,4%. Найнижчими темпами зростала номінальна середньомісячна зарплата в Черкаській (на 19,9%), Херсонській (на 21%) та Житомирській (на 22,4%) областях. Отже, розбіжності в темпах зростання номінальної заробітної плати становили 1,7 рази. Це свідчить певною мірою про різну результативність регіональної соціальної політики. Даний висновок підтверджує й аналіз динаміки питомої ваги кожного регіону за рівнем

номінальної середньої заробітної плати в загальному показнику в цілому по економіці. Так, цей показник у 2000-2006 роках систематично зменшувався у Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Донецькій, Житомирській, Івано-Франківській, Кіровоградській, Луганській, Полтавській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Черкаській, Чернівецькій областях та місті Севастополі. Водночас він систематично збільшувався у місті Києві, Одеській, Миколаївській, Запорізькій, Закарпатській областях.

Цікаво порівняти середньомісячну заробітну плату за регіонами із розрахунковими регіональними рівнями прожиткового мінімуму за наступною таблицею:

Співставлення розрахункових регіональних величин прожиткового мінімуму та середньої заробітної плати за регіонами (2007 рік) [155]

Таблиця 3.1

Показники середньомісячної заробітної плати за регіонами із розрахунковими регіональними рівнями прожиткового мінімуму [155, с. 172-173]

Регіони	Розрахункова величина прожиткового мінімуму	Ранг за значенням показника	Заробітна плата працівників, зайнятих у галузях економіки регіону,	Ранг за значенням показника	Заробітна плата до прожиткового мінімуму
Україна	327,9	-	317,81	-	96,9
АР Крим	333,5	6	306,45	11	91,9
Вінницька	307,1	22	215,87	24	70,3
Волинська	297,6	25	204,45	27	68,7

Дніпропетровська	345,9	2	371,38	4	107,4
Донецька	350,5	1	396,51	2	113,1
Житомирська	292,9	26	226,24	22	77,2
Закарпатська	313,4	18	244,13	17	77,9
Запорізька	330,2	9	386,63	3	117,1
Івано- Франківська	297,8	24	266,59	14	89,5
Київська	325,7	11	324,53	7	99,6
Кіровоградська	313,5	17	230,00	21	73,4
Луганська	332,3	7	322,72	8	97,1
Львівська	314,8	16	280,07	13	89,0
Миколаївська	320,0	13	324,69	6	101,5
Одеська	334,3	5	312,32	9	93,4
Полтавська	322,2	12	294,39	12	91,4
Рівненська	288,8	27	247,55	16	85,7
Сумська	326,6	10	264,51	15	81,0
Тернопільська	312,0	20	204,85	26	65,7
Харківська	315,6	14	312,31	10	99,0
Херсонська	332,3	8	237,04	19	71,3
Хмельницька	301,0	23	15,37	25	71,6
Черкаська	309,9	21	232,99	20	75,2
Чернівецька	315,0	15	219,54	23	69,7
Чернігівська	312,9	19	241,83	18	77,3
м. Київ	343,5	3	576,57	1	167,9
м. Севастополь	338,1	4	332,71	5	98,4

Із таблиці видно, що за деякими регіонами існують істотні розбіжності між рівнем середньої заробітної плати по регіонах за розрахунковими регіональними величинами прожиткового мінімуму. Так, за шістьма регіонами їх ранги за значенням кожного з цих показників різняться

на 5 і більше. Наприклад, Рівненська область за значенням розрахункової величини прожиткового мінімуму займає останнє 27-е місце, а за рівнем заробітної плати – 16-е. Херсонська область, навпаки, за рівнем розрахункової величини прожиткового мінімуму для працездатної особи займає 3-поміж всіх регіонів 8-е місце, тоді як за розміром середньомісячної заробітної плати – 19-е. Істотні розбіжності за значеннями аналізованих показників спостерігаються також по АР Крим, Запорізькій, Івано-Франківській, Миколаївській та Тернопільській областях. Це свідчить про те, що розбіжності у рівнях заробітної плати як ціни робочої сили не завжди обґрунтовуються розбіжностями у вартості прожиткового мінімуму на працездатну особу по регіонах.

Цей висновок підтверджується аналізом показника співвідношення регіональних рівнів заробітної плати та прожиткового мінімуму.

Із 27 регіонів по 22 регіонах середня заробітна плата нижче розрахункових регіональних рівнів прожиткового мінімуму. Істотні розбіжності мають показники диференціації розрахункових величин прожиткового мінімуму та середньої заробітної плати. Якщо перші різняться на 21,4%, то другі – у 2,8 рази, тобто в 13 разів більше.

Тому в загальному контексті макроекономічної стабілізації першочергового значення набуває суттєве посилення мотивації до праці та стимулювання збільшення реального валового внутрішнього продукту як інтегрального показника, що характеризує ефективність економічної системи загалом.

Втрата мотивації до праці – одна з вагомих причин довготривалого падіння обсягів виробництва в Україні, безпрецедентного за швидкістю й глибиною. За наявного вкрай низького рівня оплати праці годі й чекати будь-якого поліпшення мотивації до праці. Розмір реальної заробітної плати протягом кількох останніх років значно нижчий від мінімальних стандартів. До того, оскільки темпи падіння реальної середньої заробітної плати з 2008

по 2010 рік набагато перевищують темпи падіння ВВП і продуктивності праці, це призвело до певного знецінення робочої сили.

Зруйноване нормування праці, яке перестало стимулювати підвищення її продуктивності. Низький рівень реальної заробітної плати, що склався через дешевизну робочої сили, не забезпечує підвищення продуктивності праці.

Отже, однією з найнегативніших рис сучасного економічного розвитку України є майже повна втрата мотивації до праці. Цьому є безліч причин, головна з яких – відсутність цивілізованого ринку праці і, як наслідок, перекручення вартості робочої сили та брак дієвого механізму регулювання заробітної плати державою.

Усе викладене дає змогу зробити однозначний висновок про те, що в сучасних умовах розширення прав підприємств у питаннях організації оплати праці не тільки не відпадає потреба в державному регулюванні оплати праці, але стає зрозумілим, що для ефективного вирішення усіх згаданих питань потрібна чітка й послідовна державна політика оплати праці. Проведений аналіз дає змогу зробити певні висновки щодо основних шляхів удосконалення державної політики регулювання оплати праці як засобу підвищення рівня соціального забезпечення населення як в цілому по Україні, так і в регіональному розрізі. Це:

- забезпечення підвищення рівня оплати праці до розмірів, здатних забезпечити відтворення робочої сили;
- наукове-методичне обґрунтування забезпечення рівної плати за рівну працю;
- вдосконалення диференціації заробітної плати з врахуванням кваліфікації, складності, якості праці та інших ознак;
- підвищення до 50-60% частки тарифу у заробітній платі.

У вирішенні усіх цих питань найважливішого значення набуває вдосконалення державного та колективно-договірного регулювання оплати праці, поліпшення законодавчо-правового та нормативно-методичного

забезпечення реформування заробітної плати з метою підвищення її відтворювальної, стимулюючої й мотивуючої ролі.

Проблема соціального забезпечення тісно пов'язана, як вже зазначалося, і з рівнем розвитку економіки країни, котрий, у свою чергу, значною мірою зумовлюється рівнем розвитку економіки окремих регіонів. Така залежність зумовлює актуальність постановки питання не лише про суто економічну децентралізацію і зростання ролі та відповідальності регіонів за цей сектор соціального буття населення, а й про децентралізацію в сфері соціального забезпечення. Територіальні інтереси є життєво важливими для кожного народу, адже люди живуть і працюють на конкретній території і від ситуації в даному регіоні залежить умови їх життєдіяльності.

Децентралізація державного управління в цих умовах стає гарантом не тільки економічної, а й політичної та соціальної свободи. Держава не повинна мати надмірного права втручатися в місцеві справи. Демократичне регіональне самоврядування, можливість на місцях робити свідомий соціальний і економічний вибір сприятиме не тільки розвитку самих регіонів, а й держави в цілому. І, навпаки, централізація управління соціально-економічною сферою веде до паралічу місцевої ініціативи, пасивності працівників на місцях, які не відчують свободи і відповідальності, залякані дріб'язковим контролем. Скасування ініціативи та економічних інтересів регіонального управління й підприємництва гальмує розвиток господарства та ринку, призводить до неминучого застою і кризового становища в усіх сферах життя. Проте необхідно бачити й інше: в умовах надання широких прав і свобод регіонам, їх безвідповідальний економічний вибір може призвести до автаркії, натуралізації господарювання, обмеження товарного обігу вузькими рамками регіону і, врешті-решт, до зниження загального рівня соціальної забезпеченості, що проживають на певній території.

3.2. Державна політика щодо національного та регіональних ринків праці

У 2001 році Указом Президента України була затверджена Концепція державної регіональної політики України. В Указі необхідність розробки та впровадження Концепції пояснювалася несприятливою тенденцією поглиблення диференціації рівня економічного розвитку, а відповідно і соціального захисту населення різних регіонів. Концепція передбачала в якості головної мети регіональної політики облаштування соціально-економічного розвитку шляхом розширення функцій регіонального планування та створення необхідного для цього ринку праці.

У державній регіональній соціально-економічній політиці проблема розвитку ринку праці та його регулювання займає особливо важливе місце. Адже на ньому віддзеркалюються наслідки її реалізації, причому як позитивні, так і негативні. Можна стверджувати, що в системі завдань такої політики забезпечення збалансованого розвитку регіональних ринків праці є пріоритетним [156]. Їх формування відбувається в руслі певних економічних перетворень та суспільних відносин, що ґрунтуються на товарно-грошових засадах у сфері розподілу, обміну і використання робочої сили. Це властивий будь-якій ринковій економічній системі засіб залучення робочої сили до господарської діяльності через певні форми її руху відповідно до структури суспільних потреб. Завдяки гнучким ринковим механізмам формується економічний простір, в якому взаємодіють роботодавці та наймані працівники. Особливості розвитку ринку праці та формування його кон'юнктури значною мірою визначаються сукупним попитом на ресурси праці й сукупною пропозицією робочої сили [157]. Роботодавці, наймані працівники, а також посередники між ними – державні, профспілкові організації, які забезпечують їх взаємодію, виступають основними суб'єктами сучасного ринку праці України.

Дедалі зростаюче значення для національної економічної системи в цілому і національного ринку праці, зокрема, відіграють обсяги, рівень і структура сукупного попиту, тобто загальної потреби економіки у найманій робочій силі певного професійно-кваліфікаційного складу [158]. Особливо гостро це питання постає для прикордонних територій зі значною мобільністю робочої сили [159], а також у рамках проблеми транскордонного співробітництва [160]. Динамічні зміни у потребі в робочій силі залежать від зрушень у кількості діючих і новостворених робочих місць в галузях господарства, напрямів та інтенсивності структурних зрушень в економіці тощо [161]. Якщо сукупний попит на робочу силу визначається загальною кількістю укомплектованих і вакантних робочих місць в усіх сферах економічної діяльності, то ефективний попит на неї формується тією кількістю робочих місць, яка є економічно доцільною і забезпечує продуктивну зайнятість населення з відповідною винагородою за результати трудової діяльності. Перевищення сукупного попиту на робочу силу над ефективним свідчить про поширення непродуктивної зайнятості населення.

Сукупна пропозиція робочої сили на ринку праці визначається тією чисельністю економічно активного населення, яке працює, або активно шукає роботу: працівників, які прагнуть змінити місце роботи; офіційно зареєстрованих безробітних; осіб, які працюють або прагнуть працювати на умовах вторинної зайнятості.

Ситуація на українському ринку праці характеризується поєднанням різних форм безробіття, серед яких дедалі вагомішим за своїми соціальними наслідками стає структурне безробіття, що виникає під впливом структурних зрушень в економіці, спричинених вдосконаленням територіально-галузевих пропорцій економіки, змінами в структурі споживчого попиту тощо. Про гостроту проблеми безробіття в Україні свідчать результати всеукраїнського соціологічного дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова ще з 2 по 7 квітня 2009 в усіх регіонах України. У переліку найболючіших для громадян

проблем безробіття, неможливість знайти достойну роботу займає третє місце (47,2%) після невдоволеності рівнем зарплат і пенсій (75,5%), хабарництва та корупції в структурах державної влади (49,7%). Сьогодні, в період світової фінансової кризи ці показники значно погіршились.

Загальне регулювання регіональних ринків праці здійснюється через заходи відповідної державної політики зайнятості із залученням певної системи суто ринкових механізмів. Головна мета такого регулювання – досягти якомога повної відповідності між попитом і пропозицією на ринку праці в професійно-кваліфікаційному, галузевому, територіальному розрізах, забезпечити продуктивну зайнятість населення. У цьому аспекті важливим є завдання щодо формування гнучкого ринку праці, який характеризується високою мобільністю робочої сили, широким вибором сфери прикладання праці, різноманітністю форм зайнятості населення, гнучкістю режимів роботи.

Кожна держава світу формує модель національного ринку праці, спираючись на економічні традиції, наявний трудоворесурсний потенціал, власне бачення шляхів формування економічно доцільних пропорцій ринку праці та механізмів його регулювання. Як відомо, у світі сформувалися і успішно розвиваються різні моделі ринку праці. Японська модель ґрунтується на відносинах “довічного найму”, які передбачають зайнятість працівника на одному підприємстві до досягнення пенсійного віку. У випадку скорочення обсягів виробництва зменшується тривалість робочого часу, працівники переводяться за їхньої згоди в інші структурні підрозділи цього підприємства, або на інші підприємства. Американська модель ринку праці передбачає високу децентралізацію законодавства про зайнятість населення, питання щодо регулювання працевлаштування населення вирішуються самостійно кожним штатом. Будь-які скорочення обсягів виробництва супроводжуються масовими вивільненнями робочої сили, значна частина якої самостійно веде пошуки прийнятної роботи, внаслідок чого безробіття утримується на достатньо високому рівні. Шведська модель

ринку праці характеризується активною політикою зайнятості населення, спрямованою на попередження зростання безробіття. Держава активно втручається у процеси руху робочої сили, здійснює підтримку зайнятості у пріоритетних сферах економічної діяльності, забезпечує соціальний захист населення [162].

Таким чином, кожна держава світу надає перевагу тим чи іншим методам регулювання трудових відносин і формує модель ринку праці, виходячи зі специфіки власного соціально-економічного розвитку й особливостей державної соціально-економічної політики. В Україні формування й розвиток національного ринку праці відбувається в складних соціально-економічних умовах. До того ж він має певні особливості, спричинені перехідним характером економіки. До їх числа можна віднести такі: збереження низького рівня попиту на робочу силу в усіх секторах економіки; перевищення пропозиції робочої сили над попитом на неї; поширення нерегламентованої зайнятості; невисока місткість ринку праці; значна питома вага серед офіційно зареєстрованих безробітних осіб із високим рівнем професійно-кваліфікаційної підготовки.

За даними Держкомстату України, ще у 2000 році зайняті в усіх сферах економічної діяльності України складали 71% загальної чисельності трудових ресурсів; учні, які навчаються з відривом від виробництва – 7,8%; незайняті у працездатному віці – 17,3%; безробітні – 4%. У 1990 році питома вага зайнятих в економіці становила 86%, учнів – 6,7%, незайнятих – 7,3%. Подальше скорочення чисельності зайнятого населення відбувалося переважно за рахунок працездатного населення у працездатному віці, тобто найбільш продуктивної частини трудових ресурсів.

Основною сферою зайнятості населення в Україні залишається сфера матеріального виробництва. У 2005 році зайняті у промисловості становили понад 4 млн. чоловік; в сільському та лісовому господарстві (включаючи особисте підсобне сільське господарство) – майже 5 млн. чоловік; в будівництві – 1 млн. чоловік; на транспорті і зв'язку – 1,2 млн.

чоловік; у торгівлі, громадському харчуванні та матеріально-технічному постачанні – 1,3 млн. чоловік; в охороні здоров'я і соціальному забезпеченні – 1,4 млн. чоловік; в освіті, культурі, мистецтві, науці – 2,2 млн. чоловік. Чисельність зайнятих в економіці України щорічно зменшується. Якщо в 1985 році в цілому по народному господарству України було зайнято 25,6 млн. чоловік, то у 1995 – 23,7, у 2000 – 21,3 млн. чоловік [163]. Це обумовлено не стільки загальним скороченням чисельності населення, скільки впливом несприятливих соціально-економічних факторів, пов'язаних зі здійсненням трансформаційних процесів в економіці. І ці тенденції поглиблюються сьогодні, оскільки структурні реформи в економіці на інноваційній основі так і не здійснено [164].

Відносно новим соціальним явищем в українській економіці є вивільнення працівників (тобто їх скорочення за ініціативою адміністрації підприємств та організацій) з різних галузей народного господарства. За останні роки щорічні обсяги вивільнення робочої сили становили 240-254 тис. чоловік. Причому майже половина з них раніше працювали у галузях промисловості. Значне за обсягами вивільнення робочої сили відбувається на транспорті й зв'язку, у торгівлі й громадському харчуванні, в будівництві, в науці і науковому обслуговуванні та в освіті. Щодо попиту на робочу силу, то він в Україні протягом тривалого часу утримується на низькому рівні, хоча за останні роки у зв'язку з появою ознак стабілізації і пожвавлення в економіці, спостерігається тенденція до його зростання. Так, у 2010 році в цілому по усіх галузях економіки додатковий попит на робочу силу становив 68,2 тис. чоловік, збільшившись порівняно з 2007 роком майже у два рази. Понад 40% цієї потреби припадає на галузі промисловості, 10% – на будівництво, 9,5% – на житлово-комунальне господарство, 5,4% – на транспорт і зв'язок. У територіальному розрізі високими темпами попит на працю зростає у Волинській та Івано-Франківській областях, а також в місті Києві.

Нині в Україні реєструється щорічно близько одного мільйона безробітних, серед них жінки складають близько 60%, молодь у віці до 28 років – понад 30%. За 2000-2006 роки чисельність осіб, незайнятих трудовою діяльністю, зроста майже у п'ять разів, а чисельність офіційно зареєстрованих безробітних – у дев'ять разів. За останні роки в Україні значно посилюється регіональна диференціація показників зайнятості населення та безробіття. За даними 2000 року середній рівень зареєстрованого безробіття в Україні (4,2%) перевищено у 16 областях. Це такі області як Чернівецька (4,3%), Вінницька (4,3%), Дніпропетровська (4,3%), Черкаська (4,5%), Кіровоградська (5,1%), Полтавська (5,3%), Івано-Франківська (5,6%), Чернігівська (5,8%), Київська (6,1%), Львівська (6,1%), Закарпатська (6,1%), Волинська (6,2%), Сумська (6,5%), Тернопільська (7,0%), Рівненська (7,2%), Житомирська (8,1%). У решті областей рівень безробіття знаходився у межах 0,8-4,0%. Найнижчий рівень безробіття спостерігався в Одеській області (1,1%), у містах Києві та Севастополі (0,8%) [165].

У 2010 році найвище навантаження на одне вакантне робоче місце (розраховується як співвідношення чисельності незайнятих громадян, що реєструються у державній службі зайнятості, до загальної кількості вакантних робочих місць) складало в областях: Рівненській – 91 осіб, Тернопільській – 87, Житомирській – 79, Львівській – 74, Закарпатській – 58, Чернівецькій – 56, Волинській – 55, Івано-Франківській – 46 осіб. У середньому по Україні цей показник становив 17 осіб на одне робоче місце. Найменше навантаження спостерігалось в Одеській та Харківській області – 10 осіб, Луганській – 9, Донецькій – 6, місті Київ – 2, у Севастополі – 1 особа. Покращення показників зайнятості населення і зменшення рівня зареєстрованого безробіття у 2007 році було зумовлене зростанням обсягів промислового виробництва та обсягів реального ВВП, збільшенням інвестицій в основний капітал.

За останні роки в Україні відмічається тенденція до зростання середньої тривалості безробіття – від 6 місяців у 2000 році, та 8 місяців у 2003 році до 11 місяців у 2006 р. Це одна з ознак застійних явищ на ринку праці, подолати які необхідно з тим, щоб попередити втрату робочою силою її професійно-кваліфікаційних характеристик. Значна частка незайнятих не реєструється в державній службі зайнятості, оскільки не розраховує на успішне працевлаштування у відповідності до своїх соціально-професійних орієнтирів, інша – надає перевагу самостійному пошуку роботи через засоби масової інформації, шляхом звернення адміністрацій установ і організацій [165].

Значна частина працездатних громадян України веде пошук джерел доходів в якості нелегальних трудових мігрантів. Подібні форми слугують для населення своєрідними соціальними амортизаторами, за рахунок яких вони виживають у складних соціально-економічних умовах. При цьому держава втрачає не тільки кваліфіковану робочу силу, але й можливість наповнення соціальних фондів.

З метою державного регулювання процесів зайнятості населення в Україні створено державну службу зайнятості населення, розробляються програми сприяння зайнятості населення у галузевому і територіальному розрізах, які містять систему заходів, спрямованих на попередження масового безробіття, створення нових додаткових робочих місць, соціальний захист найбільш вразливих верств населення. Галузеві програми зайнятості населення вирішують проблеми скорочення прихованого безробіття, підвищення професійно-кваліфікаційного рівня працівників, розвитку соціального партнерства. Територіальні ж програми зайнятості охоплюють більш широке коло проблем щодо відтворення робочої сили – демографічних, економічних, соціальних, екологічних, які тісно пов'язані з структурною перебудовою господарства, зміною форм власності, санацією територій.

Державна служба зайнятості населення виконує широкий спектр функцій: здійснює посередництво між роботодавцями і найманими працівниками; реалізує основні напрями державної політики ринку праці; регулює рух робочої сили; веде облік безробітних; надає допомогу офіційно зареєстрованим безробітним чи сприяє їм у відкритті власної справи; здійснює перепідготовку незайнятого населення і підвищення професійно-кваліфікаційного рівня працівників.

У сфері зайнятості населення України та ринку праці існують нагальні проблеми, вирішення яких потребує розробки невідкладних соціально-економічних та організаційних заходів. У найближчій перспективі необхідно змінити територіальні і галузеві пропорції розподілу зайнятого населення на користь соціально орієнтованих галузей господарства, підвищити продуктивність праці та її ефективність. Доречно відзначити, що протягом останніх років чисельність осіб, які знаходились в адміністративних відпустках чи працювали в режимі неповного робочого дня (тижня), утримувалась на достатньо високому рівні. Серед галузей промисловості за цим показником виділяється машинобудування і металообробка (особливо автомобільне машинобудування, верстатобудування, тракторне і сільськогосподарське машинобудування), деревообробка і целюлозно-паперова промисловість, промисловість будівельних матеріалів, легка та мікробіологічна промисловість. На особливу вагу заслуговує проблема зайнятості на підприємствах сільської місцевості. У суб'єктів господарювання, розміщених у сільській місцевості, значно гірші ніж у міській, умови праці, нижчий рівень її продуктивності та оплати.

Перспективи підвищення ефективності праці пов'язані із запровадженням новітніх технологій у галузях матеріального виробництва, скороченням непродуктивних витрат робочого часу, зростанням інтенсивності праці та покращенням її умов. Важливе значення у цьому плані має неухильне дотримання усіма суб'єктами господарювання законодавства

про працю, впровадження нових систем соціального страхування, соціального захисту населення.

Слід зауважити, що в останні роки в Україні намітились позитивні зрушення на ринку праці. Значною мірою це зумовлено розгортанням активних програм сприяння зайнятості населення. Серед них особливого поширення набули інформаційні, профорієнтаційні послуги, працевлаштування соціально незахищених верств населення на заброньовані робочі місця, сприяння самозайнятості, проведення професійного навчання незайнятих осіб. Державною програмою зайнятості населення України передбачається активне створення нових робочих місць в усіх сферах економічної діяльності. Однак, радикальне покращення ситуації на регіональних ринках праці України може бути досягнуто лише на основі загального економічного піднесення в державі, що зумовить зростання внутрішнього попиту на робочу силу, її вартості, а відтак і якісно нового режиму відтворення цього елемента національного багатства України. І ця залежність відстежується саме в територіальному розрізі. Найгірша ситуація за основними параметрами зайнятості та ринку праці відзначається на депресивних територіях Карпатського, Подільського та Поліського регіонів, для яких є характерною низька інвестиційна привабливість господарства, найнижчі показники розвитку підприємництва, переважання сільськогосподарського виробництва над промисловим, поширення “регресивно-захисних” форм зайнятості населення. Внаслідок відсутності вакантних робочих місць у галузях економіки працездатне населення надає перевагу зайнятості в особистих підсобних господарствах, продукція яких споживається переважно самими виробниками, не набуваючи товарної форми.

Значний відбиток на специфіку формування регіональних ринків праці в Україні справляє трудовресурсна ситуація, що характеризує рівень забезпечення ресурсами праці сфери матеріального і нематеріального виробництва окремої території; вона “залежить від чисельності і динаміки

трудоу ресурсів, кількості робочих місць, структури господарства, ефективності використання робочої сили й робочих місць. Залежно від рівня забезпеченості трудовими ресурсами всі території України можна поділити на трудодефіцитні, трудонадлишкові та трудоврівноважені” [164].

Трудодефіцитні території, яким властиво переважання чисельності трудових ресурсів над кількістю існуючих робочих місць, характеризуються нестачею трудових ресурсів внаслідок інтенсивного природного скорочення населення чи його міграційного впливу. Трудоврівноважена ситуація – це, по суті, ідеальний стан збалансованості трудових ресурсів і робочих місць, між якими спостерігається кількісна і якісна відповідність. Вона може виникнути на певній обмеженій території, але, як правило, тривалий час не зберігається, оскільки зміни в попиті на робочу силу та її пропозиції мають динамічний характер. До такої ситуації потрібно постійно прагнути через регулювання потоків робочої сили, створення нових робочих місць у пріоритетних сферах господарювання, структурні перетворення у галузях економіки.

За сучасної соціально-економічної ситуації характерною ознакою територіальних ринків праці є трудонадлишковість [166]. Це пов’язано з кризовими явищами в економіці, внаслідок чого утримується низький рівень попиту на робочу силу, недостатньо завантажені виробничі потужності, існує приховане і зареєстроване безробіття. Історично склалося так, що ще за радянських часів і дотепер чітко виражені ознаки трудонадлишковості мають західні області України. Однак ця надлишковість має відносний характер, тобто вона свідчить не про зайву робочу силу, а про недостатню місткість сфери докладання праці, нестачу робочих місць для бажаючих працювати.

Важливою якісною характеристикою трудозабезпеченості, яка найбільш істотно впливає на особливості територіального ринку праці, є питома вага працездатного населення у працездатному віці в складі трудових ресурсів. Ще в 2000 році в цілому в Україні цей показник становив 91,5%. Найвищі значення цього показника були у Волинській, Луганській,

Черкаській областях; найнижчі – у Івано-Франківській, Львівській, Хмельницькій та Чернігівській областях. Протягом 1996-2000рр. чисельність працездатного населення у працездатному віці скоротилася на 186,1 тис. чол., однак питома вага цієї категорії у складі трудових ресурсів залишилась майже незмінною [167]. На сьогодні ситуація з питомою вагою працездатного населення значно погіршилася.

Негативною тенденцією щодо можливостей розвитку гнучкого територіального ринку праці є поступове збільшення питомої ваги осіб у віці, старшому за працездатний. Це пов'язано з процесом постаріння нації – з одного боку, а з іншого – з низьким рівнем соціального забезпечення осіб, що вийшли за межі працездатного віку і вимушені працювати в галузях народного господарства. На кінець 2000 року в Україні чисельність працівників передпенсійного віку, зайнятих у галузях економіки, становила 10,2%; працюючих пенсіонерів – 13,8% облікової чисельності працівників. Високою питомою вагою осіб передпенсійного віку вирізняються такі галузі: наука і наукове обслуговування (14,2%), геологія і розвідка надр, геодезична і гідрометеорологічна служба (12,0%); сільське господарство (11,3%); зв'язок (11,0%). Крім зазначених галузей, високою є частка працюючих пенсіонерів у промисловості, будівництві, мистецтві. У територіальному розрізі за цим показником вирізняються Донецька, Дніпропетровська, Луганська, Тернопільська, Одеська, Вінницька області, Автономна республіка Крим, міста Київ та Севастополь [168].

Регіони України істотно різняться за територіально-галузевими характеристиками розподілу зайнятої робочої сили. Згідно наших розрахунків, здійснених за даними Держкомстату України, за чисельністю зайнятих у промисловості виділяються Донецький регіон (38,4% трудових ресурсів), Придніпровський (30,2%), Східний регіон (25%). У Луганській, Дніпропетровській, Запорізькій областях на промисловість припадає понад 50% зайнятих у матеріальному виробництві. Найвища зайнятість у сільському господарстві спостерігається у Подільському регіоні (34,3%

трудоу ресурсів) та Поліському регіоні (29,4%). Високий рівень зайнятості населення у сфері нематеріального виробництва склався у рекреаційних регіонах: Автономній республіці Крим, Закарпатській, Львівській, Одеській та Чернівецькій областях, де цей показник перевищує 30%. [169]

Несприятлива трудоресурсна ситуація склалася у західних областях України, монопрофільних містах Донбасу та Придніпров'я, шахтарських регіонах. На територіях, де не вирішується проблема працевлаштування населення в реальному секторі економіки, інтенсивно поширюються натуральні форми ведення господарства, що є регресивним відносно ринкових перетворень процесом.

Ряд областей України надзвичайно повільними темпами здійснює формування розвинутого ринку праці з ефективними механізмами його регулювання. Це, як правило, території з низькою інвестиційною привабливістю господарства, низькими показниками розвитку малого підприємництва, переважанням сільськогосподарського виробництва над промисловим, вищими, порівняно з середньоукраїнськими, показниками офіційно зареєстрованого безробіття [169].

Змінити структуру регіонального господарського комплексу та істотно покращити його основні соціально-економічні характеристики, в тому числі в сфері зайнятості населення на ринку праці, надзвичайно складно за умови збереження традиційно екстенсивних, примітивних форм господарювання. Тому запобігти негативному розвитку подій здатна лише цілеспрямована регіональна політика, націлена на розвиток продуктивних сил різних регіонів та вирівнювання ринків праці. Зокрема це:

– зменшення диспропорцій в економічному розвитку регіонів, які через диспропорції у розвитку регіональних ринків праці спонукають до міжрегіональної напруженості. На зміну нині діючій перерозподільній моделі регіональної допомоги, що здійснюється завдяки дотаціям з державного бюджету областей-бенефіціаріїв, повинна бути запроваджена модель вирівнювання ринків праці відповідно до розроблених, з урахуванням

продуктивних сил регіону, програм прискореного економічного розвитку територій, зокрема, шляхом побудови промислових підприємств та використання природно-рекреаційного потенціалу;

- поступова децентралізація бюджетного процесу, зокрема, основні бюджетні надходження повинні залишатися у місцевих бюджетах і основні соціальні витрати мають здійснюватися органами місцевого самоврядування;

- посилення органів місцевого самоврядування та становлення інститутів громадянського суспільства для обмеження концентрації регіональними елітами у своїх руках економічних ресурсів і політичної влади;

- реформування економіки країни з урахуванням вирівнювання ринків праці і розширення економічного співробітництва між регіонами, особливо в галузі міжрегіональних інвестицій, що може запобігати утворенню регіональних олігархічних груп, які спрямовують політичні процеси у вигідне особисто для них, а не державних інтересів, русло.

Отже, прогресивний територіальний розвиток вимагає радикальних змін у виробничій та невиробничій спеціалізації, розвитку нових форм організації продуктивних сил території, особливого режиму інвестування. І особливим зрізом цієї проблеми є аграрний напрям регіональної політики [170]. На обласному рівні необхідно вести розробку концепцій розвитку окремих територій, які вирізняються структурою господарства, ресурсним потенціалом, умовами для самозайнятості населення. Сьогодні виникає нагальна потреба в розробці програм соціально-економічного розвитку окремих локальних територій.

Рухаючись шляхом структурних трансформацій, важливо не спричиняти тим самим сплеску вивільнення робочої сили та масового поширення вимушеного, в першу чергу, структурного безробіття. Головним пріоритетом державної соціально-економічної політики має стати формування потужного фундаменту економіки, тобто системи продуктивних робочих місць. По суті, це означає зміщення акцентів з макроекономічного

рівня регулювання соціально-економічних процесів на мікрорівень, де власне і відбуваються відтворювальні процеси, а робоча сила безпосередньо взаємодіє з іншими факторами виробництва.

За останні роки здійснення економічних реформ в Україні макроекономічне регулювання, зокрема бюджетно-фінансове, перетворилося у головний, домінуючий напрям державної соціально-економічної політики. Вважається, що тим самим будуть вирішені інші, не менш важливі проблеми, пов'язані зі структурними змінами в економіці та соціальним забезпеченням осіб, які відчуватимуть на собі безпосередній вплив ліквідації чи перепрофілювання підприємств, зміни форм власності тощо. У зв'язку з цим не менш значущим, ніж власне економічний, є соціологічний вимір проблеми регіонального безробіття в Україні, адже він торкається реальних людей, їх соціального становища та самопочуття в умовах втрати робочого місця та пошуку нового.

Попри накопичений на сьогодні досить значний матеріал стосовно проблеми безробіття, дослідження його перебуває поки що на початковій стадії. Відбувається активне нагромадження науково-практичного досвіду і становлення поняттєвого апарату в даній сфері досліджень. Про це свідчить поява цілої низки наукових публікацій українських дослідників, які вміщують вивчення економічних, правових, соціологічних та психологічних аспектів безробіття.

Актуальність вивчення проблеми незайнятості полягає також у тому, що нинішній етап у розвитку української економіки висуває в число пріоритетних завдань науки і практики розробку концепції механізму регулювання зайнятості на принципово нових теоретичних засадах, які враховують не лише передовий західний досвід, а й особливості відносин зайнятості на регіональному рівні.

Під регіональною зайнятістю, або локальними ринками праці, слід розуміти не тільки регіони за адміністративним поділом держави, а й економічний простір локальних ринків праці, який далеко не завжди

збігається з адміністративним поділом [171]. Регіональна структура зайнятості залежить від соціально-демографічних чинників (передусім від природного руху населення та трудових ресурсів); кліматичних і соціальних умов розвитку трудового потенціалу регіону; особливостей міграційних процесів. Не менш вагомими тут є етносоціальні чинники [172] та психологічні установки населення, що історично склалися. Все вище зазначене слугує вихідною умовою аналізу українського ринку праці, зокрема безробіття.

З огляду на курс України на подальші економічні реформи, проведення процесу роздержавлення і приватизації, слід очікувати на подальше вивільнення трудових ресурсів, тому необхідно готуватися до відчутного сплеску безробіття. Це значною мірою призводить до поляризації думок щодо оцінки наявної економічної ситуації через суттєве зниження життєвого рівня населення. За результатами репрезентативних всеукраїнських опитувань, щороку послідовно зменшується відсоток людей, впевнених у тому, що Україна потребує цілковитого переходу до ринку.

Поряд із консервативними поглядами й установками, які стримують економічні реформи, в масовій свідомості наявні винятково важливі для подальшого розвитку реформ паростки нового економічного мислення. Серед найважливіших суб'єктивних чинників розвитку нових економічних відносин на особливу увагу заслуговує феномен стрімкого розвитку приватної підприємницької ініціативи громадян. Готовність працювати не тільки “на державу” останніми роками знаходить вияв у реальній структурі зайнятості; частка зайнятих у приватному секторі, спираючись на дані репрезентативних для України опитувань постійно зростає. Так, частка зайнятих на державних підприємствах за 2000 рік зменшилася з 35,5% до 34,4%, на підприємствах колективної форми власності (колективних та орендних, зокрема сільськогосподарських підприємствах) – з 38,7% до 36,1%. Водночас відбувається процес інтенсивного переходу зайнятих у приватний сектор економіки, зростає кількість працюючих на приватних,

сімейних підприємствах, у фермерських господарствах та самозайнятих. Поряд із змінами пропорцій у розподілі зайнятих за формами власності, відбуваються значні зрушення у розподілі працюючих за статусом зайнятості. Частка осіб, які працювали не за наймом (зайняті самостійною діяльністю, в особистому підсобному сільському господарстві, роботодавці та інші) зросла з 23,8% в 1999 році до 25,5% у 2000 р. (на 225,5 тис. осіб). Водночас кількість працюючих за наймом у галузях економіки скоротилася на 1,7%, або на 780,7 тис. осіб [173].

Незважаючи на згадані тенденції, чисельність безробітних в Україні продовжує зростати і безробіття сьогодні є найбільшим ризиком ринку праці в Україні. Ці тенденції набули вкрай негативної кон'юнктури під впливом кризи світових ринків праці під час останньої світової фінансової кризи.

Було б помилковим розглядати безробіття лише як явище перехідного періоду ще й з іншої, більш фундаментальної причини. В сучасній економічній науці безробіття розглядають як природну і невід'ємну складову всіх цивілізованих країн, де економіка ґрунтується на ринкових засадах. Відомий західний економіст ХХ століття Дж. М. Кейнс наголошував, що цілковита зайнятість неможлива. Безпечною межею безробіття він визнає 3%, вважаючи вигіднішим для держави охопити робочу силу навіть недоцільною працею і сплачувати заробітну платню, ніж надавати допомогу за безробіттям. Це впливає з відомого принципу: темп зростання заробітної платні має бути нижчим за темп зростання продуктивності праці. Сучасна теорія зайнятості й ринку праці визнає одним із постулатів уявлення про природну норму безробіття для європейських економічно розвинених країн рівень безробіття 4-5% і для Північноамериканських – 6,5-7% [174].

Рівень безробіття, обчислений за методологією Міжнародної організації праці з огляду на національні особливості кожної країни, наприклад, в жовтні 1997 року для України визначався показником 8,9% [175]. За основу показника безробіття тут покладена кількість тих, хто був

зайнятий пошуком роботи впродовж останніх чотирьох тижнів і може отримати її впродовж двох наступних тижнів, а також число тих, хто очікує на початок нової роботи. У США, наприклад, людина вважається безробітною, якщо вона не працювала останній тиждень, але шукала роботу впродовж останніх чотирьох тижнів. Головний показник безробіття там обчислюють на підставі вибірових обстежень домашніх господарств, під час яких виявляються люди, котрі бажають працювати. Перше запитання до людини таке: “Чи мала вона, крім хатньої, ще якусь роботу останній тиждень?”. Якщо відповідь позитивна, опитуваний вважається зайнятим, якщо негативна – з’ясовують чи шукав він роботу попередні чотири тижні. Якщо так – його розглядають як безробітного.

В Україні процедура “набуття” статусу безробітного надто ускладнена й вимагає від людини, котра через певні причини втратила місце праці, доказів (численних довідок) того, що держава не спроможна надати їй роботу і заплатити за неї відповідно до рівня освіти, знань, кваліфікації та можливостей. Це, в свою чергу, є однією з основних причин масштабного прихованого безробіття, яке за деякими оцінками сягає 30-35%. Втім, у західних країнах серйозною соціальною проблемою є тривале неприховане безробіття.

Приховане безробіття обходиться державі дорожче за реальне, адже воно є деструктивним і руйнівним. Нині в Україні офіційно зареєстроване безробіття не становить небезпеки, проте водночас із легалізацією прихованого безробіття в державному секторі та здійсненням структурної перебудови воно може обернутися на масове. Масове безробіття зазвичай перевищує економічні й соціальні можливості держави. За умов економічної й політичної нестабільності в суспільстві масове безробіття здатне слугувати причиною соціальної напруженості. До того ж, безперечним є те, що навантаження на одне робоче місце в Україні становить 20 чол., і цей показник, вочевидь, матиме тенденцію до зростання. За окремими регіонами ситуація на ринку праці видається ще напруженішою.

Зниженню соціальної напруженості в українському суспільстві може сприяти комплекс ефективних заходів щодо забезпечення зайнятості населення. До них здебільшого відносять наступні.

Створення дієвої державної служби зайнятості та системи приватних посередницьких організацій з працевлаштування населення, здатних конкурувати з державними службами у зменшенні напруженості на ринку праці.

Подальше стимулювання індивідуальної економічної ініціативи громадян і розвиток підприємництва, що уможливить створення нових робочих місць.

Надання компенсацій вивільненим працівникам, стипендій на час професійної перепідготовки, або підвищення кваліфікації, забезпечення можливості брати участь в оплачуваних громадських роботах.

Спрощення процедур набуття вивільненими працівниками статусу безробітного. Розробка науково обґрунтованих уніфікованих критеріїв, які б унеможливлювали різні трактування статусу безробітного.

Розробка ефективних механізмів легалізації прихованого безробіття.

Дозвіл трудової міграції за кордон.

Вибірковий перехід на скорочений робочий день.

Надання підприємствам права відправляти робітників у неоплачувану відпустку зі збереженням права на пенсію, безперервності стажу тощо.

Врахування специфіки регіональних ринків праці у формуванні загальнодержавної політики запобігання масового безробіття.

Деякі з цих заходів вже втілені в життя, однак говорити про їх повну реалізацію ще зарано. Ефективність останньої істотно залежить від адекватного виміру становища населення на ринку праці. Не викликає заперечень, що дані статистики, демографії, економічних вимірів слід доповнювати й уточнювати за допомогою інших методів, зокрема

соціологічних. Соціологічний вимір ринку праці дає змогу фіксувати ситуацію на ринку праці в динаміці – у швидкоплинних і довготривалих змінах, що надзвичайно важливо при оцінці динаміки безробіття і зайнятості населення в окремих регіонах; при визначенні рівня прихованого безробіття, демографічної, галузевої та іншої специфіки зайнятості, також у виявленні змін у настроях населення щодо оцінок перспектив працевлаштування, ймовірної втрати роботи, шляхів виходу з кризових ситуацій, спричинених безробіттям тощо. Особливу увагу слід звернути на процеси соціально-трудоваї мобільності, зумовленої дією об'єктивних ринкових законів і пов'язану із загальними проблемами зайнятості населення в ринковому суспільстві. Ця проблема має велике соціальне навантаження. Внаслідок різноманітних соціальних трудових чинників може радикально змінюватися соціальне становище малих і великих соціальних груп. Так, під час переходу до ринкової економіки якісно змінився статус підприємців, кооператорів, фермерів, менеджерів тощо.

Загроза втратити місце роботи, ймовірність опинитися в статусі безробітного – неминуче явище за умов ринкової економіки. Втім, на особистісному рівні ці процеси сприймаються не однозначно, що істотно зумовлене психологічним складом людини, відмінностями в оцінках явищ, професійно-віковими особливостями тощо. За результатами опитування, респонденти з цього приводу висловлюють різні думки. Так, 27% респондентів розцінюють безробіття як неминуче за умов ринку явище. Для 23,6% респондентів безробіття – це негативне явище, що потребує докладання всіх зусиль для його ліквідації. На думку інших (21%), безробіття як соціально-економічне явище стимулює творчу ініціативу людини. Ще для 10% опитаних безробіття створює конкретність у взаєминах між людьми; як цілком негативне соціально-економічне явище, яке спричинює бідність та зубожіння населення його розцінюють 19,4% респондентів.

Ситуація на регіональному ринку праці вельми напружена і в будь-яку мить може стати критичною, неконтрольованою. Про це свідчить і те, що

майже половина опитаних (45,6%) визнають для себе реальною загрозою втрату місця роботи найближчим часом. Реальними визнають свої шанси втратити роботу люди найпродуктивнішого віку – 25-45 років. Чоловіки на відміну від жінок почуваються дещо впевненіше. 59% опитаних чоловіків переконані, що безробіття їм не загрожує, тоді як серед жінок у цьому переконані лише 41%. Рівень безробіття може зростати переважно за рахунок службовців державних установ (31,9%) і кваліфікованих робітників (34%).

Оскільки кожен другий опитаний реально оцінює ймовірність втрати місця роботи, закономірним є запитання, пов'язане зі ставленням до тих, хто вже є безробітним. Дослідження доводить, що переважна більшість опитаних (67%) усвідомлює проблеми безробітних і ставиться до них співчутливо; 21% вважають, що в наш час при бажанні роботу можна знайти; 5,2% респондентів стверджують, що безробіття – це доля поганих фахівців. Показово, що 58% чоловіків переконані: навіть за кризової ситуації пошук роботи – це не проблема, головне – активність і бажання цю роботу знайти [176].

Відомо, що безробіття тісно пов'язане зі стресовими станами: отримані факти свідчать про загальну депресивність у людей, котрі втрачають або втратили роботу. Причому зважають на те, що ситуація очікування неприємної події для людини (зокрема, безробіття) куди важча за саму подію, тобто найбільш патогенним чинником є не лишень втрата роботи, а й тривала загроза, що це трапиться.

Реалії життя з року в рік засвідчують зростання числа тих, хто впродовж року перебував у стресовому стані, спричиненому втратою роботи. Результати опитувань дають змогу констатувати, що для кожного четвертого респондента ймовірна втрата роботи це справжня трагедія, котра поставить людину в конче скрутне становище. Кожен п'ятий не пошкодує, якщо залишиться без роботи, поза як це виведе його на новий, сприятливіший етап життя. 18,4% зазначають, що така ситуація вплинула б на них позитивно, змусивши переоцінити власні здібності й можливості. Найтрагічніше втрату

роботи сприймають службовці державних установ, а кваліфіковані робітники здебільшого ніколи б не наважилися самі кинути роботу; найбільший відсоток тих, хто розцінює безробіття як поштовх до нового, сприятливішого етапу життя зафіксовано серед працівників приватного сектору.

За ситуації можливого безробіття характерною моделлю поведінки для працездатного населення буде пошук роботи, яка б гарантувала стабільну виплату грошей, не зважаючи на її зміст і власні уподобання. Таку модель поведінки в середньому обирають 35,6% респондентів. Друге місце за рейтинговими показниками посідає поведінка, що передбачає пошук роботи за фахом і змогу розкрити й реалізувати особистісний потенціал (33%). 17,5% шукають роботу, яка була б водночас цікавою і високооплачуваною, навіть якщо для цього якийсь час треба буде залишитися без засобів для існування [177].

Приведені дані соціологічних досліджень дають підстави для наступних висновків.

Ситуацію, що склалася на регіональному ринку праці, можна охарактеризувати як критичну. Близько половини працездатних респондентів живуть в очікуванні втрати власного місця роботи найближчим часом. Значні шанси втратити роботу за сучасних умов – у службовців державних підприємств та установ, робітників і представників інтелігенції.

Стосовно сприйняття безробіття як соціально-економічного явища немає однозначності. Втім чимало опитаних розцінює це явище як таке, що спричинює бідність та зубожіння. До того ж кожний четвертий респондент зазначає, що можливість втратити роботу розцінюватиметься ним як особиста трагедія, здатна поставити людину в дуже скрутне становище.

У разі втрати місця роботи найтипівішими моделями поведінки виступає пошук роботи, яка б гарантувала стабільні виплати заробітної платні незалежно від змісту й уподобань та реалізація особистісного потенціалу за умов роботи за фахом.

Статус безробітного деструктивно не вплине на подальші дії понад половини опитаних. Значна їх частина буде активно діяти, залучаючи під час пошуків роботи особисті знайомства та зв'язки. Жителі регіону при подальшому працевлаштуванні надають службі зайнятості другорядне місце.

Майже третина опитаних висловили бажання в майбутньому залучитися до підприємництва й започаткувати власну справу. Головними мотивами підприємницької поведінки при цьому слугуватимуть: прагнення якомога швидше забезпечити матеріальний достаток, самостійність і незалежність.

Найбільше перспектив у професійному зростанні, за оцінками респондентів, мають високостатусні працівники державних установ і зайняті в приватному секторі економіки. Серед працездатного населення зафіксовані стійкі соціальні установки щодо готовності подальшого навчання, зміни професії і набуття нової спеціальності.

На наш погляд, ситуація, що склалася на регіональному ринку праці, зумовлює необхідність більш уважного підходу до вивчення світового досвіду боротьби з безробіттям та прийняття адекватних заходів. Окрім означених вище заслуговують на увагу наступні: по-перше, більш активне впровадження практики громадських і сезонних робіт (на фоні падіння економіки і зростання безробіття в період великої депресії і повоєнного розвитку в США було започатковано систему громадських робіт; з ініціативи Ф. Рузвельта було створено мільйони дешевих робочих місць – це будівництво автострад, насадження скверів і парків, облаштування національних заповідників тощо). Громадські роботи не вимагають високотехнологічного обладнання або тривалої спеціальної підготовки людей. Вони могли б виконуватися з використанням наявних в Україні матеріалів (глина, пісок, каміння, щебінь, саджанці, насіння) і техніки (автомобілі, трактори, грейдери). На виконання громадських робіт люди, що не мають роботи, погодилися б навіть за невисоку зарплату. На нашу думку, під проекти розгортання громадських робіт можна йти і на грошову емісію –

додаткової інфляції не буде, оскільки отримані кошти люди понесуть у магазини, а не до обмінних пунктів. Є підстави розраховувати і на певну фінансову допомогу з боку міжнародних організацій – західні партнери підтримали б рішучі дії уряду України щодо запобігання екологічних негараздів і одночасно зниження соціальної напруги в суспільстві. Сьогодні ж участь у громадських роботах беруть лише три тисячі громадян України – це лише 0,25% від загального числа зареєстрованих безробітних [178].

По-друге, стимулювати інвестиції у реальний сектор економіки. Виходячи, наприклад, з досвіду Китаю, створити спеціальні інвестиційні фонди у сільській місцевості, через які фінансувати розвиток переробних потужностей, виробництва будівельних матеріалів, швейної продукції, сувенірів тощо. За розрахунками фахівців, у цих сферах може бути зайнято близько третини сільського населення.

По-третє, вдосконалювати нормативно-правову базу, зокрема стосовно працевлаштування випускників загальноосвітніх шкіл, професійних училищ та вищих навчальних закладів, а також законодавчі акти, спрямовані на збереження зайнятості працюючих громадян при зміні власника, приватизації або банкрутстві підприємств, зміні їх спеціалізації тощо.

По-четверте, налагодити пристосовану до ринкових умов систему професійної підготовки та перекваліфікації незайнятого населення. Запровадити гнучкі (модульні) навчальні плани і програми за професіями, що користуються попитом на ринку праці. Відомо, що економія на перепідготовці фахівців призводить до зростання тривалості періоду безробіття, а в кінцевому підсумку – до збільшення обсягів виплат по безробіттю.

По-п'яте, стимулювати розвиток малого підприємництва, що сприятиме створенню додаткових робочих місць, більш оперативному перерозподілу вивільненої робочої сили з різних галузей економіки, а також пом'якшить наслідки перепрофілювання державних підприємств.

По-шосте, по-новому організувати роботу державної служби зайнятості, забезпечити її фінансування у повному обсязі, вдосконалити інформаційну базу моніторингу зовнішнього та внутрішнього ринків праці. Відомо, що громадяни країн з ринковою економікою легше переживають трагедію безробіття, ніж наші співвітчизники тому, що там “не економлять” на службах соціальної зайнятості. В розвинених державах система соціального захисту безробітних формується з двох підсистем – соціального страхування і соціальної допомоги на випадок безробіття. Їх правовою основою є відповідні закони та угоди в рамках загальнодержавних систем соціального партнерства.

По-сьоме, переглянути критерії оцінки діяльності керівників органів державної влади на місцях. На наш погляд, основними критеріями для керівників обласних (районних) державних адміністрацій мають стати число створених (за період після призначення на посаду) нових робочих місць та обсяги залучених (за цей самий період) внутрішніх і зовнішніх інвестицій в розвиток регіону. Керівників, які не здатні досягти успіху на цих двох напрямках, треба міняти, оскільки за нинішніх умов їх діяльність може провокувати соціальну напругу в регіонах і недовіру до державних структур України загалом.

Впровадження ринкових механізмів господарювання вимагає від держави, регіональних органів управління завчасної розробки та реалізації заходів, спрямованих на посилення соціальних гарантій в сфері зайнятості населення. Безперечно, вирішення цієї проблеми не може відбуватися без врахування специфіки загальноекономічних перетворень в державі. Державні органи управління повинні посилити свій вплив на процеси, пов'язані з регулюванням руху робочої сили та забезпеченням її зайнятості, оскільки невирішеність вказаних вище проблем є не лише перешкодою на шляху ринкових перетворень, а й досягнення соціально-політичної стабільності в державі. Важливо через надання податкових пільг, запровадження особливого режиму кредитування та інші засоби забезпечити розвиток тих

секторів економіки, які спроможні виготовляти конкурентноспроможну продукцію [179]. Саме вони повинні розглядатися як осередки, що надають нові імпульси процесам стабілізації зайнятості, збільшення місткості сфери прикладання робочої сили, підвищення гнучкості ринку праці.

Для досягнення соціально-економічного прогресу, виходу на передові позиції товаровиробництва і одночасного вирішення проблем зайнятості населення необхідно виходити з вимог інноваційного розвитку. Попри всі економічні негаразди, на подолання яких спрямовуються сьогодні зусилля, держава повинна не декларативно, а за допомогою конкретних дій (концентрація ресурсів, податкові пільги, особливий режим кредитування тощо) забезпечити пріоритетний розвиток галузей, продукція яких є чи може бути за певних умов конкурентноспроможною на світовому ринку. Велике соціальне значення має відродження не тільки експортноорієнтованих виробництв, але й наукомістких. Не зважаючи на те, що саме ці галузі зазнали найбільших кадрових втрат за останні роки, вони повинні розглядатися як центри структурного оновлення виробництва, додаткового залучення капіталу та робочої сили.

В цілому розв'язання проблем безробіття залежить від ефективних дій усіх гілок влади, спрямованих на підйом реального сектора економіки України. Успіхи саме на цьому напрямі дозволять запобігти масовим акціям протесту і забезпечити підтримку населенням України курсу ринкових реформ.

3.3. Регіональні еліти як чинник регіональної політики

Розглянемо, який вплив на регіональну політику здійснювала за останні роки нова політична еліта України, центральна і регіональна. Досвід поліетнічних, поліконфесійних держав, у тому числі й України, свідчить, що поведінка регіональних еліт і взаємовідносини їх з центральною елітою

стають вирішальним чинником забезпечення стабільності або навпаки – дестабілізації політичної системи.

Регіональні еліти поділяються на владну і політичну еліти. До владної еліти відносяться представники еліти, що займають ключові посади в органах державної влади й місцевого самоврядування в регіоні та безпосередньо впливають на прийняття владних рішень. До цієї групи часто відносять і парламентарів, що представляють даний регіон на загальнонаціональному рівні. Політична еліта крім представників влади включає в себе ще й тих, хто має можливість безпосередньо впливати на хід політичних процесів. Зокрема, це лідери та фінансові спонсори політичних партій і суспільних рухів регіону, представники фінансово-промислових груп, що впливають на прийняття рішень тощо [180].

Загалом же до регіональних еліт відносять представників політичної, бюрократичної, економічної, інтелектуальної, ідеологічної (духовної) еліти регіону, які взаємодіють між собою. У системі взаємодії регіональних еліт, зазначає О. Куценко [82], політичній еліті зазвичай належить публічного прийняття рішень та несення відповідальності за їх виконання. Економічній еліті - роль неформального лідера, який здійснює вплив на характер рішень, що приймаються. Бюрократичній еліті відводиться роль керівного організатора під час підготовки і прийняття рішення. Інтелектуальна еліта, виступаючи в ролі генератора ідей та комунікатора, з одного боку, вносить раціональність у рішення, що приймаються, а з іншого – створює догми, чим ірраціоналізує політику. Ідеологічна еліта, використовуючи духовні ресурси, здатна створювати інтелектуальні конструкції й генерувати нову ціннісно-нормативну стабільність.

Проте, слід відокремити поняття “регіональні еліти ” від поширеного терміну “регіональні клани”. Якщо поняття “регіональні еліти” визначає регіональний рівень організації і функціонування регіональної еліти – політичної, владної тощо, то поняття “регіональні клани” означає політико-економічні угруповання клієнтського типу, що мають вертикальну

структуру і забезпечують взаємодію між членами клану на регіональному рівні та його представниками в центральних органах влади. Вони являють собою, на думку Т. Панченко, досить складні неформальні економіко-політичні структури, що спираються на регіональні фінансові та промислові ресурси і створені для лобювання інтересів підприємницьких груп певних регіонів. Якщо “регіональні клани” лише використовують регіональні економічні та політичні ресурси, то “регіональні еліти” базуються на них. Відповідно, якщо перші зацікавлені лише в більш-менш ефективній їх експлуатації, то другі – прагнуть до їх відтворення та створення кращих умов для цього.

Українські науковці О. Стегній та М. Чурілов у своїй монографії “Регіоналізм в Україні як об’єкт соціологічного дослідження” визначають регіон як територіально диференційовану спільноту людей, яка є не просто економічним простором, але й постає як простір певної соціальної структури організації влади та культурних традицій. Між регіонами можуть існувати різні відмінності, зокрема, історичного розвитку, мовні, конфесійні, економічного розвитку, політичної орієнтації, соціальної поведінки тощо. Участь жителів регіону в сукупності суспільних відносин, що склалися на території їх проживання, визначає і їх суб’єктивний досвід, ідентифікацію, ціннісні орієнтації, та поведінку. Як наслідок, належність до певної територіальної спільноти може пом’якшити або навіть нейтралізувати вплив інших соціальних чинників. Отже, стверджують вони, регіон можна розглядати як окрему соціальну групу.

Однак постає питання про співвідношення інтересів різних груп усередині регіональної громади. Зокрема для регіональних еліт це розширення повноважень регіону, тобто власних можливостей місцевої еліти. Виходячи з досить поширеного визначення еліти, згідно якому елітою є коло осіб, які приймають суспільно значущі рішення або здійснюють істотний вплив на процес їх прийняття, можна прийти до висновку, що навколо центральних органів влади формується те коло посадових осіб, яких

можна вважати центральною елітою, а навколо територіальних органів влади відповідно – те коло посадових осіб, яких можна вважати регіональною елітою. Зокрема, до кола представників регіональної еліти відносять керівний склад обласних адміністрацій та обласних рад та впливових бізнесменів.

Але на досягнення регіональними елітами своїх цілей суттєво впливає рівень соціально-економічного розвитку регіону. Саме від цього показника здебільшого залежить та чи інша наявність матеріальних ресурсів, які можуть бути використані для підтримки регіональних політичних суб'єктів. Тому в багатьох випадках обласні функціонери займають водночас ключові позиції в економіці, володіють значною кількістю акцій різних прибуткових підприємств, є власниками фірм, зареєстрованих на інших осіб.

Цілком можна погодитись з думкою про наявність певної закономірності між величиною економічного потенціалу тієї чи іншої області та чисельністю її елітного загону. Чим більші ці два показники, тим сильніший вплив регіональна еліта має на загальнодержавний стан справ та відповідно можливості інтегруватися до національної еліти [179, с.67].

Частково проблему аналізу сутності регіональних еліт вже було досліджено вітчизняними науковцями – передусім слід згадати дослідження політико-управлінської еліти України О. І. Крюкова. У його монографії окремий розділ присвячено аналізу регіональних політико-управлінських еліт [181 – С. 179-229]. І все ж їх роль у формуванні і здійсненні регіональної політики держави, а особливо в контексті завдання активізації участі громадян у процесах державотворення була висвітлена у цьому дослідженні фрагментарно. І все ж це вже значний прогрес, оскільки у спеціалізованому словнику-довіднику з методології державного управління саме родове поняття «регіональна політика» навіть не згадується [182].

Однією з функцій регіоналізму і як системи політичних орієнтацій, і як соціально-політичного руху є інтеграція регіональної спільноти.

Інтеграція в даному випадку означає згладжування внутрішньорегіональних суперечностей. Навмисне загострення регіональною елітою взаємовідносин із центральною владою дозволяє їй перекласти відповідальність за власні прорахунки на політику держави. Особливо цей спосіб уникнення політичної відповідальності є ефективним за непопулярності центральної влади. Усі наміри центральних органів влади щодо централізації якихось питань суспільного життя трактуються ними як посягання на інтереси регіональної спільноти.

Ідея регіоналізації часто використовується регіональними елітами для так званої регіональної солідарності, за якої вся повнота влади в регіоні концентрується у їх руках. Цей процес концентрації влади в руках регіональних еліт відбувається як за рахунок делегування повноважень органів центральної влади, так і за рахунок обмеження прав органів місцевого самоврядування, оскільки вони стоять на заваді безконтрольного володарювання регіональних еліт. Все це ставить під сумнів твердження теоретиків регіоналізм, про те, що регіоналізація призводить лише до демократизації суспільства, наближення влади до народу та розширення можливостей громадського контролю за її діяльністю.

Загалом можливості розвитку регіональних еліт дуже диференційовані і визначаються багатьма чинниками кожного конкретного регіону. Невипадково, частіше за все виокремлюють шість міст-центрів – Київ, Донецьк, Львів, Дніпропетровськ, Одесу і Харків, в яких елітні угруповання в тій чи іншій мірі мають можливості здійснювати вплив на загальнонаціональну політику. При цьому кожен із цих регіонів відрізняється економічним потенціалом, величиною території і населення, що там проживає, демократичними традиціями та культурою. Якщо Львів намагається будувати громадянське суспільство, вільний ринок і рухатися в Європу, то донецький клан уже побудував для себе оснований на авторитаризмі олігархічний капіталізм [183].

Отже, регіональна політика повинна переслідувати мету – звести до мінімуму ту нерівність, що створює підґрунтя для соціальних конфліктів, посилення відцентрових тенденцій, заважає соціально-економічному розвитку держави, досягненню внутрішньої єдності між регіонами країни.

Структура теперішнього українського парламенту, в якому чимало фракцій сформовано саме за регіональним принципом (донецьке, дніпропетровське, харківське, київське, закарпатське лобі), яскраво демонструє регіональну диференціацію України. В результаті такого “лобізму” інтереси певних регіонів просто ігноруються. На сьогодні в силу економічної міцності Донеччини та Дніпропетровщини у боротьбі за домінування в загальнонаціональних масштабах донецький та дніпропетровський сегмент політичної еліти себе вже реалізував. Щоправда, останні президентські вибори в Україні очевидно сильно хитнули шальки терезів на користь саме донецької регіональної еліти. На перший погляд, прийшовши до влади з гаслами посилення регіоналізму, ця еліта має реалізувати більш послідовну політику регіонального розвитку. Втім, як показує історичний досвід, слід очікувати швидше те, що увесь потенціал регіонального ресурсу переможців виборів буде спрямовано не на розвиток усіх інших регіонів, але навпаки – на ще більше зміцнення центральної влади, хоча вже й на користь нових можновладців. І хоча подібні амбіції безумовно мали, або й мають харків’яни, львів’яни та одесити, але в силу того, що у них немає такої економічної бази, а тепер втрачено надії здобути ще й базу політичну, їх інтенції можуть набувати виключно перспективного характеру.

Певні спроби консолідації регіональних еліт були, але не достатньо потужні. Зокрема, регіональна еліта намагалась лобіювати державницькі інтереси через Раду Регіонів, що діяла при Президентові України до 2001 року, і через “Спілку лідерів місцевих і регіональних влад в Україні” та інші громадські об’єднання, про які йшла мова вище. До того ж існували і існують десятки регіональних, муніципальних, фондів підтримки місцевого

самоврядування, відбуваються щорічні з'їзди регіональних лідерів та всеукраїнські муніципальні слухання. Як свідчить практика, вплив цих організацій і заходів на державну політику невеликий, а очікується його зменшення. На доказ цього можна навіть не згадувати амбіції донецької еліти нині, а досить пригадати участь “Асоціації міст України” та “Спільки лідерів регіональних та місцевих влад в Україні” у розробці Концепції державної регіональної політики, про яку йшлося вище.

Отже, сьогодні вести мову про консолідований регіональний рух в Україні було б передчасно, оскільки надто значними є розбіжності між економічними і політичними інтересами різних регіональних груп. Це довела й участь у парламентських виборах 1998 року Партії регіонального відродження України, яка не змогла подолати 4-відсотковий бар'єр, а у виборах 2002 року – Партії Регіонів, яка хоча в блоці політичних партій “За Єдину Україну!” пройшла в парламент, але справедливо кажучи не була тією політичною силою, що об'єднувала регіональних лідерів. Перемога ж Партії регіонів на виборах 2006 та 2007 років засвідчила швидше зростаюче посилення донецької регіональної еліти, яке закономірно призвело до перемоги її представника на президентських виборах 2010 року.

На початку XXI сторіччя стало зрозуміло, що еліта окремих регіонів готова відігравати значну роль не тільки в економічному житті країни або впливати на рішення виконавчої влади, – вона готова до стабільної інтеграції у законодавчі структури, хоча ще не готова оформити свої інтереси в єдиному політичному русі.

Все ж таки сьогодні набагато міцніші важелі впливу центральної еліти на регіональну. Причому ці важелі знаходяться виключно в руках виконавчої влади. Голови місцевих адміністрацій та весь їх склад перебувають, формально, в подвійному підпорядкуванні – Президента й уряду. Однак, останній не має права приймати рішення щодо звільнення з посад голів обласних державних адміністрацій, не може навіть ініціювати подання щодо їх відставки – це прерогатива глави держави. За експертними

оцінками, такий стан речей знижує ефективність управління. В свою чергу Президент своїм правом не нехтує. Наприклад, лише в 1999 р. – після президентських виборів – Президент України змінив 16 голів обласних державних адміністрацій та 61 їх заступника; було також звільнено 144 голови районних державних адміністрацій (28% від загального числа) [184]. Навіть після введення в дію конституційної реформи нинішній Президент В. Янукович після свого обрання також у перший же місяць після інаугурації здійснив практично повну ротацію голів облдержадміністрацій. Отже, ситуація склалась так, що гарантією збереження своїх крісел для місцевих чиновників є лояльність до Президента та сумлінна праця на нього під час виборчої кампанії, ефективність якої демонструють результати виборів.

Тому великою популярністю серед регіональних лідерів користується ідея виборності голів адміністрацій, яка безумовне несе за собою перегляд їх функцій. Бо сьогодні голова адміністрації з одного боку повинен проводити політику центру в регіоні, а з іншого – захищати інтереси регіону в центрі. Ці функції суперечливі й конфліктні за своєю суттю. При такій постановці питання захист інтересів регіону можливий лише в певних суворо обмежених рамках. Можливо, ефективнішою була б схема з елементами французької моделі адміністрування, за якої в регіоні існували б дві приблизно рівні за політичною вагою фігури [185]. Одного регіонального лідера, який захищатиме інтереси регіону в центрі, мають обирати жителі регіону або обласна рада (як пропонувала в своєму проекті Концепції державної регіональної політики “Спілка лідерів регіональних та місцевих влад в Україні”), другого – призначати згори. Останній реалізовуватиме в регіоні інтереси центру, інтереси держави. При цьому неодмінно треба чітко розділити повноваження й докладно виписати права та обов'язки кожного.

Що стосується органів самоврядування на рівні регіону, то можливості впливу на нього з боку центральної еліти обмежені, принаймні законодавчо. Проте, вплив на ці органи може здійснюватися опосередковано – через місцеві державні адміністрації, яким згідно ст. 44 Закону Україну

“Про місцеве самоврядування в Україні” [71, с.56] ради делегують частину своїх повноважень, бо для них не передбачені власні виконавчі органи.

Окрім об’єктивних відносин, які складаються між представниками центральної і регіональної еліти, існують ще суб’єктивні показники сприйняття одної та другої населенням. Як показували соціологічні опитування ще 8 років тому, баланс довіри значно схиляється на користь регіональної еліти порівняно з центральною, хоча треба усвідомлювати що показники як у першому, так і другому випадках невисокі (див таблицю 1).

Таблиця 3.2.

Показники довіри центральним і регіональним органам влади на основі соціологічного опитування Інституту соціології НАН України, проведеного у 2002 році [186, с. 585-586]

	Рівень довіри			
	Президенту	Верховній Раді	Уряду	Місцевим органам влади
Зовсім не довіряю	34.5	34.3	30.1	27.2
Переважно не довіряю	24.7	30.8	28.7	27.6
Важко сказати, чи довіряю, чи ні	27.4	27.4	31.4	30.6
Переважно довіряю	10.2	6.1	8.1	12.3
Цілком довіряю	2.9	1.3	1.5	2.0
Не відповіли	0.3	0.2	0.3	0.3

Середній бал	2.22	2.09	2.22	2.34
--------------	------	------	------	------

Як свідчать наведені дані, ситуація не втішна ні для представників центральної еліти, ні для регіональної. Все ж таки майже 15% опитаних в Україні довіряли в тій чи іншій мірі саме місцевим органам влади, тоді Президенту довіряли 13%, уряду – 10%, а Верховній Раді лише 7%. Дані інших соціологічних служб в різні періоди демонструють різні показники довіри, проте співвідношення довіри центральним та регіональним органам влади завжди на користь регіональній. На сьогодні ситуація повернулася на ці ж позиції – значне піднесення політичної активності громадян і зростання рівня довіри до органів влади після Помаранчевої революції змінилося жорстким розчаруванням і, відповідно, падінням рівня довіри.

Більш повне уявлення про сприйняття регіональної еліти дає оцінка населенням діяльності елітних груп усередині регіону. Результати соціологічного дослідження, проведеного Харківським філіалом Української Академії державного управління при Президентові України в Луганській, Полтавській, Сумській та Харківській областях у березні 2000 року, показали, що значна кількість опитаних (31%) вважає, що ніхто не захищає інтереси жителів регіону. Для порівняння, вважають, що захищають інтереси жителів регіону керівники державних підприємств – 19%, депутати міських, селищних та сільських рад – 14%, народні депутати України – 13%, депутати обласної, районних рад – 13%, працівники виконавчих комітетів – 13%, голови обласних адміністрацій та їх заступники – 13% [187, с.83-84]. Отже, рівень довіри та оцінка діяльності елітних груп в регіоні залишає бажати кращого. Характерно, що надії населення на захист інтересів жителів регіону в більшій мірі пов'язані з економічною, а не політичною елітою. Також у масовій свідомості практично не різняться не народні депутати, ні місцеві народні обранці, ні чиновники з точки зору можливостей захисту інтересів населення.

Таким чином, і центральній, і регіональній еліті треба покласти ще багато зусиль, щоб результати їх діяльності у здійсненні регіональної політики змогли побачити та адекватно оцінити мешканці регіонів.

Висновки до розділу 3

Процеси регіоналізації в Україні почали відбуватися з самого початку становлення її незалежності. Про це свідчить, зокрема, утворення кримської автономії з 1991 року, в якій згодом була прийнята своя конституція, неузгоджена з Конституцією України, всупереч конституційним вимогам заснована посада президента автономії, у 1994 та 2004 роках відбувалася децентралізація державного устрою України з передачею державних повноважень до місцевих рад та формування цими радами відповідних виконавчих органів, що призводило до серйозних регіональних протистоянь і навіть загроз застосування збройних формувань держави. Проте регіоналізація практично не виводила державний устрій України за межі унітарного

Основними завданнями регіональної політики у економічному напрямі є розвиток регіональних ринків праці, узгодження структурних реформ у регіонах із загальнонаціональними структурними реформами, інноваційний характер регіональної реструктуризації.

Розвиток регіональних ринків праці у якості основного механізму реалізації соціально-економічної складової регіональної політики як спрямованої на активізацію участі громадян у державотворенні. Регіональний ринок праці є інтегральним феноменом, який відображає рівень економічного розвитку регіону, його демографічний профіль, а також дає змогу оцінити можливості регіону щодо забезпечення власними ресурсами реалізацію основних соціальних програм.

Успішне вирішення регіональних завдань соціального захисту у державі можливе лише за умови збалансованої регіональної політики:

регіоналізація повинна здійснюватися з урахуванням можливостей регіону вирішувати основні завдання соціальної захисту власними силами, тоді як центральна влада повинна опікуватися завданнями соціального розвитку регіону. Центральна державна допомога не повинна перетворюватися на пряме джерело прибутку регіону (що стимулювало би появу так званих депресивних регіонів), а повинна бути адресно спрямована на розвиток освітніх програм, програм зайнятості та інших, які забезпечують активізацію участі громадян у процесах державотворення.

В Україні присутній регіоналізм як політичний феномен активності громадян та регіональних еліт, спрямованої на відмежування від загальнонаціональних проблем та проблем інших регіонів, що простежується у політичній, економічній та культурній сферах, але практично не робиться жодних кроків у напрямку регіоналізації як політики, що проводиться центром з метою спрямування активності громадян та регіональних еліт у напрямку державотворення через розвиток регіонів. Адже саме регіональні еліти забезпечують через реалізацію безпосереднього управління регіональним розвитком формат участі громадян конкретного регіону у загальнонаціональних політичних проектах, в тому числі й у їх інтегральному результаті – державотворенні. Але регіональні еліти ще недостатньо консолідовані, на першому плані стоїть боротьба за домінування в загальнонаціональних масштабах, особливо це стосується елітних угруповань економічно розвинутих регіонів. На тлі конкурентної боротьби між центральними та регіональними елітами, більшість населення діяльність і перших, і других оцінює невисоко, віддаючи перевагу, хоча невелику, регіональним органам влади.

Така тенденція створює ризики для збереження територіальної цілісності країни та сприяє укоріненню стратегій автономізації та федералізації.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні проведено комплексний теоретичний аналіз регіональної політики в контексті державотворчого розвитку та соціального захисту населення України. Зокрема, уточнено визначення регіональної політики як такої, що має на меті управління регіональним розвитком, яке забезпечує активну політичну участь громадян країни у державотворенні завдяки поєднанню загальнонаціональних та регіональних політичних завдань.

Дослідження регіональної політики України в контексті державотворчого розвитку та соціальної захищеності дає можливість зробити наступні висновки.

Незважаючи на небагатий досвід української державності, регіональна політика та регіоналістика, яка уособлює собою регіональні дослідження, вже зайняли гідне місце у вітчизняному політичному та науковому просторі. У межах регіональних досліджень підіймаються питання: світового та вітчизняного досвіду регіональної політики, її напрямків, соціально-економічного розвитку регіонів, економіко-географічного районування України, моделей суспільно-економічної макрорегіоналізації України, особливості масової свідомості мешканців різних регіонів та їх ставлення до тих чи інших аспектів регіональної політики, взаємовідносини центральних і регіональних владних інтуїцій, повноваження органів місцевої виконавчої влади та самоврядування різних рівнів, правового забезпечення управління регіоном, теорія і практика регіоналізації та політико-територіальної організації держави тощо. На цій основі було уточнене визначення регіональної політики як такої, що має на меті таке управління регіональним розвитком, яке забезпечує активну політичну участь громадян країни у державотворенні завдяки сполученню виконання загальнонаціональних та регіональних політичних завдань. Це

можливо через узгодження їх підтримки загальнонаціональних політичних програм, з їх діяльною участю у реалізації політичних проектів розвитку власного регіону, що у кінцевому результаті гарантує розвиток країни в цілому.

Аналіз регіональної політики України за період її незалежного існування вказує на те, що на різних етапах державотворення регіоналізм був представлений різними політичними суб'єктами, частково змінював свою ідеологію та справляв неоднозначний вплив на перебіг державотворчих процесів. Диспропорція в балансі інтересів між елітами та іншими групами населення у процесі артикуляції інтересів регіонів пов'язана як з клієнтистським способом взаємодії з органами державної влади, так і з особливостями їх політичної культури. Регіональна політика має на меті таке управління регіональним розвитком, яке забезпечує активну політичну участь громадян країни в державотворчих процесах через підтримку загальнонаціональних політичних програм та участь у реалізації політичних проектів розвитку власного регіону.

Місце та роль регіональної політики в контексті державотворчих процесів полягає в соціально-економічному розвитку регіонів, економіко-географічному районуванні та суспільно-економічній макрорегіоналізації України. Нині регіоналізм як система поглядів практично виконує функцію легітимізації впливу латентних політичних сил – фінансово-промислових груп, близьких до регіональних політичних еліт. При цьому необхідно враховувати особливості масової свідомості населення різних регіонів і їх ставлення до тих чи інших аспектів регіональної політики, взаємовідносини центральних і регіональних владних інституцій, повноваження органів місцевої виконавчої влади та самоврядування різних рівнів, правового забезпечення управління регіоном, проблеми регіоналізації та політико-територіальної організації держави тощо.

Регіональна політика має на меті таке управління регіональним розвитком, яке забезпечує активну політичну участь громадян країни в

державотворенні завдяки сполученню виконання загальнонаціональних і регіональних політичних завдань. Це можливо через узгодження їх підтримки загальнонаціональних політичних програм, з їх діяльною участю в реалізації політичних проектів розвитку власного регіону, що в кінцевому результаті гарантує розвиток країни в цілому.

Державно-правовий напрям здійснення регіональної політики полягає в уточненні поділу владних повноважень на рівні регіональної компетенції, а також оптимізації функціонування місцевого самоврядування й раціоналізації процесів регіоналізації. Поширення регіоналістських настроїв стало каталізатором діяльності регіональних рухів, більшість із яких створили політичні партії регіонального впливу. Необхідність же представлення регіональних інтересів у системі державної влади зумовлює переростання їх в загальнонаціональні партії. Функцією цих суб'єктів політичного процесу є агрегування регіональних інтересів у вигляді програмних вимог та мобілізація громадян до політичних процесів. Саме тому вимоги регіональних рухів та партій надають перевагу регіоналізації перед іншими засобами захисту регіональних інтересів. Вплив регіоналізму на державотворчий процес виявляється в коригуванні державної політики з метою врахування специфічних регіональних потреб у напрямі надання більшої самостійності регіонам, еволюції форми державного устрою, зокрема, автономізації регіонів. Проте лобіювання регіональних інтересів сприяє, з одного боку, інтеграції регіональної спільноти, а з іншого – поглибленню міжрегіональних суперечностей у масштабах держави.

Аналіз сучасних концепцій дозволяє зробити висновок про наявність двох основних напрямків регіонального розвитку: політика вирівнювання рівня розвитку регіонів, яку здійснює переважно центральна влада, з одного боку, а також політика мобілізації внутрішнього потенціалу регіонів, яку здійснюють переважно регіональні еліти і громадяни регіонів. Оптимальною на цьому фоні постає реалізація моделі регіональної політики, яка включає

узгоджені концепції адресного інноваційно-інвестиційного розвитку кожного регіону, коли зусилля регіональних еліт отримують сприяння з боку держави.

Перші кроки здійснення національної регіональної політики розпочалися із середини 90-х років минулого століття, але не відразу вона являла собою низку послідовних заходів. Спочатку про неї згадували лише під час виборчих кампаній, використовуючи регіональну ідею виключно в PR-івських цілях. Тривалий час формувалась нормативна-правова база функціонування суб'єктів регіональної політики, а сама вона набула концептуального визначення лише у 2001 році. Проте затверджена Концепція державної політики, за визнанням багатьох експертів, являє собою не кращий варіант з тих, що були запропоновані. Провідною ідеєю концепції є “політика вирівнювання”, але водночас йдеться і про активізацією всього ресурсного потенціалу регіонів як основи підвищення їх конкурентності.

Прийняття Концепції державної регіональної політики це лише перший крок в її політико-правовому визначенні. Необхідне реформування політичної системи України з цілком ймовірною адміністративно-територіальною реформою, яка остаточно визначить суб'єкти та об'єкти регіональної політики.

На ефективність регіональної політики впливають взаємовідносини центральної та регіональної еліт, серед яких в її реалізації по-справжньому зацікавлені лише другі. Саме регіональні еліти відіграють вирішальну роль і в мобілізації населення регіону. Але регіональні еліти ще недостатньо консолідовані, на першому плані стоїть боротьба за домінування в загальнонаціональних масштабах, особливо це стосується елітних угруповань економічно розвинутих регіонів. На тлі конкурентної боротьби між центральними та регіональними елітами, більшість населення діяльність і перших, і других оцінює невисоко, віддаючи перевагу, хоча невелику, регіональним органам влади.

Періодизація становлення теорії регіональної політики в Україні, на думку автора, включає чотири етапи. Перший період пов'язаний зі

становленням національної держави (1991–1999) і характеризується створенням нових інститутів, властивих суверенній демократичній державі, відродження ж місцевого самоврядування здійснювалося переважно в межах вертикалі влади. Законодавча база на цьому етапі зміцнювала становище центру і підпорядкованість регіональних еліт Києву шляхом спочатку через запровадження інституту представника Президента на місцях, а згодом через запровадження посади голови обласної та районної державної адміністрації.

На другому етапі (1999–2004) проблема регіонального розвитку почала серйозно сприйматися державою (в 2001 р. прийнято Концепцію державної регіональної політики); поступово ослаблюється контроль за регіонами, а регіональні еліти вводяться в контекст всеукраїнської політики.

Третій етап (2005–2009) відзначається невизначеністю регіональної політики і спробами обмеження впливу регіональних еліт на регіональну політику держави. Україна постала перед загрозою розколу і необхідністю ефективного вирішення питання не лише активізації участі громадян у державотворенні, але й збереження цілісності країни.

Четвертий етап становлення регіональної політики настав на початку 2010 р., коли проблема участі регіональних еліт у процесах державотворення отримує часткове вирішення. Найвпливовіша в країні економічно донецька еліта отримує повноту політичної влади і з'являється проблема залучення до процесів державотворення інших регіональних еліт.

Саме Партії регіонів, на відміну від її попередників, вдалося створити насправді консолідуючу регіональну ідеологію, яка обходить гострі кути реально існуючої регіональної диференціації. Вона запевнює, що регіональна ідея нічого не руйнує, а навпаки, відновлює, відроджує. Визнаючи об'єктивність та реальність регіональної нерівності, партія пропонує використовувати потенціал наймогутніших регіонів задля економічного відродження всієї країни, як це робить нині більшість країн Європейського Союзу. Якщо перспективи державного устрою у баченні партії більш менш зрозумілі (має будуватися на принципах унітаризму) та

регіональної політики (підтримка і зміцнення економік переважно найрозвиненіших регіонів), то перспективи територіального устрою залишаються досі туманними. Остання теза має відношення не лише до єдиної на сьогодні партії, що є носієм регіональної ідеології, а й до переважної більшості теперішніх суб'єктів політичного процесу.

Україна – унітарна держава, поділена на 27 адміністративно-територіальних одиниць, які різняться за кількістю населення, внутрішньою структурою, соціально-демографічними та ментальними особливостями мешканців, рівнем соціально-економічного розвитку, історичним минулим, національним складом, геополітичними характеристиками та особливостями політичної та електоральної поведінки., проблема територіального устрою унітарної, децентралізованої України. Основними завданнями регіональної політики у економічному напрямі є розвиток регіональних ринків праці, узгодження структурних реформ у регіонах із загальнонаціональними структурними реформами, інноваційний характер регіональної реструктуризації. Розвиток регіональних ринків праці є основою механізму реалізації соціально-економічної складової регіональної політики як спрямованої на активізацію участі громадян у державотворенні. Регіональний ринок праці є інтегральним феноменом, який відображає рівень економічного розвитку регіону, його демографічний профіль, а також дає змогу оцінити можливості регіону щодо забезпечення власними ресурсами реалізацію основних соціальних програм.

Успішне вирішення регіональних завдань соціального захисту в державі можливе лише за умови збалансованої регіональної політики: регіоналізація повинна здійснюватися з урахуванням можливостей регіону вирішувати основні завдання соціальної захисту власними силами, тоді як центральна влада повинна опікуватися завданнями соціального розвитку регіону. Центральна державна допомога не повинна перетворюватися на пряме джерело прибутку регіону (що стимулювало би появу так званих депресивних регіонів), а повинна бути адресно спрямована на розвиток

освітніх програм, програм зайнятості та інших, які забезпечують активізацію участі громадян у процесах державотворення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Чумаченко Н.Г. Региональная политика в Украине / Н. Г. Чумаченко. – Донецк : Донбас, 1993. – 53с.
2. Самоврядування та самофінансування регіонів: теорія і практика / За ред. Н.Г. Чумаченка. – К. : Наукова думка, 1994. – 112 с.
3. Поповкін В. А., Калитенко А. П., Розинка В.О. Рівні соціально-економічного розвитку регіонів України / В. А. Поповкін, А. П. Калитенко, В. О. Розинка. – К. : Наукова думка, 1994. – 77 с.
4. Ткачук І.Г. Економічна самостійність регіону / АН технологій кібернетики України. Інститут економічного моніторингу. Івано-Франківський технічний університет нафти і газу / За ред. Адаменка О. М. – К. : Наукова думка, 1994. – 227 с.
5. Регионы Украины: поиск стратегии оптимального развития / Под редакцией проф. Голикова А. П. – Харьков : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 1994. – 303с.
6. Дмитренко М. Характерні особливості політичних процесів в Україні та їх вплив на суспільний розвиток /М. Дмитренко // Трибуна. - 2008. – № 5–6. – С. 21–23.
7. Соціальні процеси в регіонах України. Регіональне самоврядування: проблеми реалізації владних відносин : Матеріали науково-практичної конференції. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 1994. – 259 с.
8. Соціально – економічні проблеми управління розвитком регіону в умовах трансформації економіки : Зб. наук. праць / НАН України. Інститут регіональних досліджень / За ред.. М. І. Долішного. – Львів : Львівська політехніка, 1994. – 207 с.
9. Региональное развитие Украины: проблемы и перспективы : Материалы международного научно-практического семинара.

- (г.Харьков, 25 28 мая 1995г.). – Харьков : ХНУ имени В. Н. Каразина, 1995. – 282 с.
10. Регіональна політика України: концептуальні засади, історія, перспективи : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – К. : НІСД, – 1995. – 272 с.
 11. Проблеми регіональної політики: Зб. Наук. Пр. / НАН України. Інститут регіональних досліджень / За ред. М. І. Долішнщого. – Львів : Львівська політехніка, 1995. – 263 с.
 12. Симоненко В. Україну возродят регионы / В. К. Симоненко. – К. : Демократическая Украина, 1995. – 128с.
 13. Симоненко В. К. Регионы Украины: проблемы развития / В. К. Симоненко. – К. : Наук. думка, 1997. – 263 с.
 14. Стеченко Д.М. Управління регіональним розвитком / Д.М. Стенченко // Навчальний посібник. – К. : Вища школа, 2000. – 223с.
 15. Стеченко Д.М. Розміщення продуктивних сил і регіоналістика / Д.М. Стенченко // Навчальний посібник. – К. : Вікар, 2002. – 374с.
 16. Регіональна політика: напрями її реалізації в Україні / Матеріали міжвузівської науково-практичної конференції / За ред. В. С. Пономаренка. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2009. – 100 с.
 17. Максимов В.В. Экономический потенциал региона (анализ, оценка, использование): монографія / В. В. Максимов. – Луганск : Изд-во СНУ имени В. Даля, 2002. – 360с.
 18. Барсуков А. В. Регіональна соціальна політика: інформаційне забезпечення її формування та реалізації: Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.09.01 / А. В. Барсуков ; НАН України; Інститут регіональних досліджень. – Львів : Львівська політехніка, 2006. – 20с.
 19. Волосюк М. В. Державна регіональна промислово-інноваційна політика: Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.00.03 / М. В. Волосюк ;

Державна установа "Інститут економіки та прогнозування НАН України". – К. : ІЕП, 2008. – 20с.

20. Гаврись Я. Регіональна політика ринку праці в умовах трансформаційних змін (на прикладі Польщі та України): Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.09.01 / Я. Гаврись ; НАН України; Інститут регіональних досліджень. – Львів : Львівська політехніка, 2004. – 22с.
21. Лютак О. М. Регіональна політика транскордонного співробітництва в умовах реалізації євроінтеграційного курсу України: Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.00.05 / О. М. Лютак ; Луцький національний технічний університет. – Луцьк : ЛНТУ, 2008. – 20с.
22. Панікар Г. Ю. Регіональна економічна політика залучення прямих іноземних інвестицій в країнах СНД: Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.02.03 / Г. Ю. Панікар ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К. : В-во КНУ імені Т. Шевченка, 2003. – 20с.
23. Поліщук Л. С. Комуїтарна регіональна економічна політика в Європейському Союзі: Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.05.01 / Поліщук Л. С.; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К. : В-во КНУ імені Т. Шевченка, 2001. – 21 с.
24. Шевчук І. Б. Еволюція теорії державного управління українських праворадикальних організацій міжвоєнного періоду: Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.00.05 / Шевчук І. Б.; Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка. – Полтава : В-во ПНТУ імені Ю. Кондратюка, 2008. – 20с.
25. Оксамитна С., Макеєв С. Соціологічний ракурс політичної географії України / С. Оксамитна, С. Макеєв // Політичний портрет України. – 1995. – № 11. – С. 1-6.

26. Макеєв С. Регіональні відмінності в оцінці економічної і соціально-політичної ситуації / С. Макеєв // Політичний портрет України. – 1996. – № 15. – С.70 – 90.
27. Стегній О. Г. Регіональні особливості політичних орієнтацій населення України / О. Г. Стегній // Українське суспільство. Моніторинг соціальних змін (1994-1999). Інформаційно-аналітичні матеріали. – К. : Ін-т соціології НАН України, 1999. – С. 79–81.
28. Черниш Н. Регіоналізм в сучасній Україні / Н.Черниш // Ставропігон. Річний науково-теоретичний журнал. – 1997. – С. 141-144.
29. Грицак Я., Маланчук О., Черниш Н. Україна: схід і захід / Я. Грицак, О.Маланчук, Н.Черниш // Современное общество. – 1994. – № 3. – С. 70–74.
30. Белецкий М.И., Толпыго А.К. Национально-культурная и идеологическая ориентация населения Украины / М.И.Белецкий, А.К.Толпыго // Полис. – 1998. – № 4. – С. 74–85.
31. Регіоналізм в Україні як об'єкт соціологічного дослідження / О. Стегній, М. Чурилов. – К. : Ін-т соціології НАН України, 1998. – 217 с.
32. Заєць І. Я. Правовий статус області в Україні: Автореф. дис... на здобуття вченого ступеню канд. юридичних наук: 12.00.06 / І.Я. Заєць ; Львівський університет імені Івана Франка. – Львів : ЛНУ ім. І. Франка,–1999. – 20 с.
33. Крусян А.Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине: Автореф. дис... на соискание ученой степени канд. юридических наук: 12.00.07 / А.Р. Крусян; Одесская юридическая академия. – Одесса : ОЮА, 1999 . – 20 с.
34. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / За ред. проф. Н. Р. Нижника. – К. : УАДУ при Президентові України, 1997. – 448 с.

35. Інфраструктура промислового регіона: теорія, практика, перспективи / В. Ф. Янукович.– Донецьк : ІЭПІ НАН України. Юго-Восток, 1999. – 168 с.
36. Регіональна політика в Україні: стан та перспективи розвитку : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – Харків : НДІ держ. буд.-ва та місцевого самоврядування АПрН України, 2000. – 172 с.
37. Правові проблеми реформування регіональної влади : Матеріали науково-практичної конференції / За ред. проф.. Ю. П. Битяка. – Харків : НДІ держ. буд.-ва та місцевого самоврядування АПрН України, 2002. – 179 с.
38. Збаращук О. В. Державна регіональна політика: механізми забезпечення комплексного і збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів: Автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / О. В. Збаращук ; Одеський регіональний інститут державного управління; Національна академія державного управління при Президентіві України. – Одеса: НАДУ при Президентіві України, 2009. – 20 с.
39. Марков О. С. Регіональний моніторинг як механізм реалізації державної регіональної політики: Автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / Марков О. С.; Одеський регіональний інститут державного управління; Національна академія державного управління при Президентіві України. – Одеса: УАДУ при Президентіві України, 2009. – 20 с.
40. Томенко М. Українська перспектива: історико-політологічні підстави сучасної державної стратегії / М.Томенко. – К. : НІСД, 1995. – 103 с.
41. Фесенко В. Регіональні виміри глобалізаційних процесів: український контекст : Матеріали конференції українських випускників програм наукового стажування у США / В.Фесенко. – К. : Стилос, 2002. – С.63–78.

42. Шаповаленко М. Регіоналізація як засіб подолання "синдрому модернізації" та створення режиму консолідованої демократії : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції / М.Шаповаленко. – Ужгород : Ліра, 2000. – с. 95-101.
43. Чекаленко-Васильєва Л. Влияние регионализма на формирование внешней политики Украины // Этнические и региональные конфликты в Евразии: в 3 кн.: Кн. 2 Россия, Украина, Белоруссия./ Общ. ред. А. Зверев, Б. Коппитерс, Д.Тренин / Л.Чекаленко-Васильєва. – М. : Изд-во “Весь мир”, 1997. – С.179-193.
44. Гриньов В. Б. Нова Україна: якою я її бачу / В. Б. Гриньов. – К. : Абрис, 1995. – 92с.
45. Романюк С. А. Політика регіонального розвитку: сучасний стан і нові можливості: регіональні дослідження: монографія / С. А. Романюк – К. : В-во УАДУ, 2001. – 112с.
46. Гайдук В., Кучеренко Т., Михальченко М. Україна у регіональному вимірі: проблеми та перспективи / В. Гайдук, Т. Кучеренко, М. Михальченко. – Донецьк : В-во “Донбас”, 2002, – 228с.
47. Регіональна політика в країнах Європи: Проект “Розвиток територіальних громад і регіонів в Україні”. – К. : В-во Київ. центру Ін-ту Схід-Захід, 1999. – 113с.
48. Державне управління та місцеве самоврядування в Україні: шляхи реформування : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – Ужгород : Ліра, 2000. – 282 с.
49. Максименко С., Киш Є., Лендвел М., Студенніков І. Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України: / За ред. С. Максименка. – К. : Логос, 2000 –169с.
50. Агентства регіонального розвитку в Україні. Становлення та перспективи / Київський центр Інституту Схід-Захід. – К. : Вид-во “Міленіум”, 2002. – 302с.

51. Киш Є. Роль регіонів Європи в процесі європейської інтеграції // Державне управління та місцеве самоврядування в Україні: шляхи реформування : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції / Є. Киш. – Ужгород : Ліра, 2000. – С. 124–127.
52. Киш Є. Форми, моделі та механізми діяльності агентств регіонального розвитку держав Центральної Європи // Агентства регіонального розвитку в Україні. Становлення та перспективи / Київський центр Інституту Схід-Захід / Є. Киш. – К. : Вид-во “Міленіум”, 2002. – С. 83–107.
53. Лендшел М. Еволюція агентств регіонального розвитку в Європі // Агентства регіонального розвитку в Україні. Становлення та перспективи / Київський центр Інституту Схід-Захід / М. Лендшел. – К. : Вид-во “Міленіум”, 2002. – С. 33–82.
54. Бугай С. Стан та перспективи розвитку регіональної політики в Україні (з огляду на досвід зарубіжних країн) // Агентства регіонального розвитку в Україні. Становлення та перспективи / Київський центр Інституту Схід-Захід / С. Бугай. – К.: Вид-во “Міленіум”, 2002. – С. 25–32.
55. Студенніков І. Міжрегіональне співробітництво як чинник процесу європейської інтеграції та інструмент регіонального розвитку // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України: Зб. наук праць / За ред. С. Максименка. – К. : Логос, 2000. – С. 49–56.
56. Європейська інтеграція: регіональна політика Європейського Союзу. Короткий лексикон: посібник / Волинський державний університет імені Лесі Українки / Уклад. С. В. Федонюк, В. І. Галяс. – Луцьк : Вежа, 2007. – 110 с.
57. Регіональна політика ЄС після його розширення: Аналітичні оцінки : Матеріали міжнародного семінару / Національний інститут стратегічних досліджень (Закарпатський філіал); Фонд Конрада

- Аденауера. Представництво в Україні / За ред.. О. С. Власюка. – Ужгород : Ліра, 2004. – 242 с.
58. Варналій З. С., Бабінова О. О., Бойко-Бойчук О. В., Борщевський В. В., Васильків Т. Г. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / За ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 768 с.
59. Вітер О. М., Дацишин М. Б., Дуда А. В., Конончук С. Г., Кордун О. О. Регіональна політика України: формування соціогуманітарних пріоритетів розвитку / О. М. Вітер, М. Б. Дацишин, А. В. Дуда, С. Г. Конончук, О. О. Кордун; Український незалежний центр політичних досліджень / За ред. Ю. А. Тищенко. – К. : УНЦПД, 2006. – 332 с.
60. Береза А. В. Регіональна політика як чинник суспільної стабільності: європейський досвід і Україна: Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / А. В. Береза ; НАН України; Інститут держави і права імені В. М. Корецького – К. : УІДП ім.. Корецького, 2007. – 19 с.
61. Кукарцев О. В. Регіональна політика України: відносини "центр-регіони" як фактор забезпечення територіальної цілісності держави : Автореф. дис... канд. політичних наук: 23.00.02 / О. В. Кукарцев; Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. – Львів : ЛНУ ім. І.Франка, 2008. – 20 с.
62. Стародуб Т. С. Процеси формування регіональної ідентичності України як чинник її зовнішньої політики в галузі безпеки: Автореф. дис... канд. політ. наук: 21.01.01 / Стародуб Т. С. ; Рада національної безпеки і оборони; Національний інститут проблем міжнародної безпеки. – К. : НІПМБ, 2005. – 24с.
63. Про комісію з розробки Концепції державної регіональної політики України і розпорядження Президента України від 30 вересня 1999 року № 241/99-рп. / Відомості Верховної Р України. – К.: Парламентське видавництво, 1999. – С. 5-9.

64. Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Нові політичні партії України: довідник / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Товариство “Знання УСССР”, 1990. – 48с.
65. Міжнародний симпозіум “Конституція незалежної України” 3-5 липня 1992 / За ред. С. Головатого. – К. : Парламентське видавництво, 1992. – 342с.
66. Указ Президента України від 20 верес. 1994 р. “Про Раду регіонів” // Голос України. – 1994. – 23 вересня – С. 3.
67. Гринев В. Проект концепции новой региональной политики / В. Гринев // Восток. – 1998. – №4. – С. 6-42.
68. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / За ред. Ф. М. Рудича. – К. : Парламентське видавництво, 1998. – 352с.
69. Конституція України. – Харків : Веста, Видавництво “Ранок”, 2002. – 48с.
70. Україна: утвердження незалежної держави (1991-2000) / За ред. В.М. Литвина. – К. : Видавничий дім “Альтернативи”, 2001. – 704с.
71. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – ст. 170.
72. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” // Відомості Верховної Ради України. – 1999, № 20-21. ст. – 190.
73. Кучеренко А. Украина должна иметь свою региональную политику / А. Кучеренко // Регион. – 1999. – № 8. 27 марта. – С. 3.
74. Декларація Президента України та Співки лідерів місцевих та регіональних влад України щодо вдосконалення державної регіональної політики // Факти. – 1999. – 7 жовтня.
75. Проект Концепції державної регіональної політики України на 2000-2001 рр // Урядовий кур’єр. – 1999. – 25 грудня.
76. Концепція державної регіональної політики України / Затверджена II Всеукраїнським з’їздом Співки лідерів місцевих та регіональних

- влад України 9 вересня 2000 р. // *Голос України*. – 2000. – 4 листопада.
77. Стойко Е. Концепция региональной политики: а был ли мальчик? / Е. Стойко [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.part.org.ua
78. Указ Президента України Про Концепцію державної регіональної політики від 25 травня 2001 року № 341/2001. // *Урядовий кур'єр*. – 2001. – 26 травня.
79. Регіональна політика на сучасному етапі державотворення: проблеми децентралізації, ризики та перспективи впровадження : Матеріали щорічної загальноінститутської науково-практичної конференції 31 жовтня 2006 р. / Національна академія державного управління при Президентові України; Одеський регіональний інститут державного Управління. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – 444с.
80. Керецман В. Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти / В. Ю. Керецман. – К.: Видавництво УАДУ, 2002. – 188 с.
81. Алексеев В.Г. Федерализация как средство предотвращения межрегиональных конфликтов / В.Г. Алексеев // Соціальні процеси в регіонах України. Регіональне самоврядування: проблеми реалізації владних відносин. – Харків : Веста, 1994. – С. 80-81.
82. Куценко О.Д. Региональное устойчивое развитие (социокультурный подход) / О.Д. Куценко // Адміністративно-територіальний устрій України крізь призму інтересів регіонів та держави : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – Харків : В-во Ранок, 1994. – С.40-41.
83. Гомозов Е.П. К вопросу поиска эффективных принципов взаимодействия между центральными и местными властями / Е.П. Гомозов // Соціальні процеси в регіонах України. Регіональне самоврядування: проблеми реалізації владних відносин. – Харків : Вид-во Ранок, 1994. – С.95.

84. Гомозов Е.П. К вопросу о региональном структурировании Украины: подходы и модели / Е.П. Гомозов // Адміністративно-територіальний устрій України крізь призму інтересів регіонів та держави : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції Е.П. Гомозов. – Харків : В-во Ранок, 1994. – С. 26.
85. Грабовський С. Федеративна Україна: міф чи реальність / С. Грабовський // Сучасність 1992. – № 10. – С. 42–52.
86. Довгань Г.В., Довгань Е.А. К вопросу о соотношении государства и регионов как условий сохранения социальной стабильности / Г.В. Довгань, Е.А. Довгань // Соціальні процеси в регіонах України. Регіональне самоврядування: проблеми реалізації владних відносин. – Харків : Веста, 1994. – С. 32.
87. Савельєв В.П. Принцип федералізму і права людини / В. П. Савельєв // Адміністративно-територіальний устрій України крізь призму інтересів регіонів та держави : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – Харків : Веста, 1994. – С. 60-61.
88. Бондаренко К. Як їм облаштувати Україну / К.П. Бондаренко // Політика і культура. – 2000. – № 31 (66). – С. 12-15.
89. Гринев В. Проект концепции новой региональной политики / В.Б. Гринев // Восток. – 1998. – № 4. – С. 6-42.
90. Гриньов В.Б. Нова Україна: якою я її бачу/ В. Б. Гринев. – К. : Абрис, 1995. – 92с.
91. Конституція України. – К. : Парламентське видавництво, 1996. – 48с.
92. Регіональна політика України: інституційно-правове забезпечення: Зб. офіц. док. / Національний інститут стратегічних досліджень / За ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2004. – 520 с.
93. Коментар до Конституції України. – К. : Парламентське видавництво, 1998. – 411с.
94. Указ Президента України від 22 липня 1998 року N 810 "Про заходи щодо впровадження концепції адміністративної реформи в Україні" /

- Відомості Верховної Ради України. – К. : Парламентське видавництво, 1998. – С. 5-9.
95. Поповкін В. А., Калитенко А. П., Розинка В. О. Рівні соціально-економічного розвитку регіонів України / В. А. Поповкін, А. П. Калитенко, В. О. Розинка. – К. : Основи, 1994. – 77 с.
96. Паламарчук М.М. Соціальне районування України як основа її адміністративно-територіального устрою / М.М. Паламарчук; Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – Харків : Ранок, 1994. – С. 5-6.
97. Регионы Украины: поиск стратегии оптимального развития / Под редакцией проф. Голикова А.П. – Харьков : Веста, 1994. – 303с.
98. Писаренко С. Передел, вероятно, в наших генах сидит / С. Писаренко // Голос України. – 2000. – № 146. – 12 августа.
99. Колесников В. Когда слепой ведет слепого, оба попадают в яму / В. Колесников // День. – 2001. – № 39. – 28 февраля.
100. Глобалізація. Регіоналізація. Регіональна політика: хрестоматія з сучасної зарубіжної соціології регіонів / Луганський державний педагогічний університет імені Тараса Шевченка / За ред. І. Ф. Кононова. – Луганськ : Альма Матер; Знання, 2002. – 662с.
101. Стеченко Д. М. Розміщення продуктивних сил і регіоналістика: навчальний посібник / Д. М. Стеченко. – К. : Вікар, 2002. – 374с.
102. Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети; НАН України; Інститут регіональних досліджень / М. І. Долішній. – К. : Наукова думка, 2006. – 512с.
103. Ровенчек І. До питання історико-географічного районування України / І. Ровенчек // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – Харків: 1994. – С.56-57.
104. Самоврядування та самофінансування регіонів: теорія і практика / За ред. Чумаченка М. Г. – К. : Наукова думка. – 1994. – 198 с.

105. Чекаленко-Васильева Л. Влияние регионализма на формирование внешней политики// Этнические и региональные конфликты в Евразии: в 3 кн.: Кн. 2 Россия, Украина, Белоруссия./ Общ. ред. А. Зверев, Б. Коппитерс, Д. Тренин. – М. : Изд-во "Весь мир", 1997. – С. 83–113.
106. Пістун М. Д., Мезенцев К. В., Тьорло В. О. Регіональна політика в Україні: суспільно-географічний аспект / М. Д. Пістун, К. В. Мезенцев, В. О. Тьорло; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка; Київський відділ Українського географічного товариства. – К. : ВПЦ "Київський ун-т", 2004. – 130с.
107. Костомаров М. Замечание г. Лохвицкому / Науково-публіцистичні і політичні писання Костомарова. – Харків : 1928. - С. 200-215.
108. Грушевський М. Якої ми хочемо автономії і федерації / М. Грушевський. – К., 1907. - 34с.
109. Романків І. Формування місцевих бюджетів / І. Романків // Фінанси України. – 1999. - № 9. – С. 106-109.
110. Регіон у системі нових економічних і правових відносин : Матеріали всеукраїнської наукової конференції / Упорядник проф. І. Г. Ткачук. - Ів.-Фр. : Сіверсія, 1998. – 180 с.
111. Сологуб О. Формування капіталу та його використання по регіонах України / О. Сологуб // Моніторинг інвестиційної діяльності в Україні. – 1998. - № 3. - С.30-32.
112. Гальчинський А. Складним шляхом реформ: деякі підсумки і перспективи / А. Гальчинський // Економіка України. – 1999. - № 6. - С. 11.
113. Дмитренко М. Проблеми державного територіального устрою України /М. Дмитренко // Трибуна. - 2008. – № 11–12. – С. 16–18.
114. Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. Лугового В. І., Князева В. М. - К. : Вид-во УАДУ, 1999. - Вип.2. - 360с.

115. Громадське обговорення регіональної політики в Україні : Матеріали обговорень від 17.05.2000 року. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.part.org.ua
116. Лексин В., Андреева Е., Ситников А., Швецов А. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения / В. Лексин, Е. Андреева, А. Ситников, А. Швецов // Российский экономический журнал. – 1993. - № 9. - С. 50-60.
117. Про кількість та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року. Повідомлення Державного комітету статистики України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>
118. Поточна статистична інформація. Повідомлення Державного комітету статистики України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>
119. Гайдук В., Кучеренко Т., Михальченко М. Україна у регіональному вимірі: проблеми та перспективи / В. Гайдук, Т. Кучеренко, М. Михальченко. – Донецьк : В-во “Донбас”, 2002. – 228 с.
120. Белицер Н., Бодрук О. Крым как регион потенциального конфликта / Н. Белицер, О. Бодрук // Этнические и региональные конфликты в Евразии: в 3 кн. – Книга 2. Россия, Украина, Белоруссия / Общ. ред. А. Зверев, Б. Коппитерс, Д. Тренин. – М. : Изд-во “Весь мир”, 1997. – С.83–113.
121. Власов С., Поповкин В. Проблема регионализма в структуре государственной власти и политике Украины / С. Власов, В. Поповкин // Этнические и региональные конфликты в Евразии: в 3 кн. – Книга 2. Россия, Украина, Белоруссия / Общ. ред. А. Зверев, Б. Коппитерс, Д. Тренин. – М. : Изд-во “Весь мир”, 1997. – С. 140–160.
122. Малиновская Е. Предупреждение межнациональных конфликтов – цель и средство государственного строительства на Украине:

- законодательная база и административная практика / Е. Малиновская // Этнические и региональные конфликты в Евразии: в 3 кн. – Книга 2. Россия, Украина, Белоруссия / Общ. ред. А. Зверев, Б. Коппитерс, Д. Тренин. – М. : Изд-во “Весь мир”, 1997. – С. 114–136.
123. Проекты законов о языках – экспертный анализ / Материалы круглого стола // Фонд поддержки русской культуры в Украине. Науч. Ред.: Н.А. Шульга. – К. : Викар. 2000 – 216 с.
124. Татаренко Т. Регіональний чинник у формуванні політичної ідентичності / Т. Татаренко // Політичний менеджмент. – 2009. – № 4. – С. 51–60 .
125. Рогатін В.П. Трансформація ролі субнаціональних регіонів у сучасних політичних процесах: Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / В. П. Рогатін; Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського. – Сімферопіль, 2007. – 20 с.
126. Результаты парламентських выборов 1998 року. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua>
127. Выборы президента Украины 1999. Інформаційно-аналітичне видання / Центральна виборча комісія // Редкол. М.М. Рябець (голова) та ін. – К. : ЦВК, 1999. – 40с.
128. Результаты парламентських выборов 2002 року. [Електронний ресурс] – Режим доступу: // <http://www.cvk.gov.ua>
129. Сушко А. Электоральный раскол Украины: белоруссизация начинается с регионов? / А. Сушко // Політична думка. – 2002. – № 1–2. – С. 26–34.
130. Передвиборна програма Партії Зелених України // Віче. – 1998. – № 2. – С. 40–45.
131. Передвиборна програма Народного Руху України // Віче. – 1998. – № 2. – С. 88–93.
132. Передвиборна програма Народно-демократичної партії України // Віче. – 1998. – № 2. – С. 100–104.

133. Передвиборна програма Комуністичної партії України // Віче. – 1998. – №2. – С. 46–50.
134. Передвиборна програма виборчого блоку політичних партій “Партія Праці та Ліберальна партія – разом!” // Віче. – 1998. – № 2. – С. 3–8.
135. Передвиборна програма “Партії регіонального відродження України” // Віче. – 1998. – № 2. – С. 3–8.
136. Передвиборна програма блоку “За Єдину Україну!”. – К. : Український центр духовної культури, 2002. – 7 с.
137. Передвиборна програма Виборчого блоку Юлії Тимошенко [Електронний ресурс] – Режим доступу: // <http://www.cvk.gov.ua>
138. Передвиборна програма Соціалістичної партії України [Електронний ресурс] – Режим доступу: // <http://www.cvk.gov.ua>
139. Партія регіонів у парламенті. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.partyofregions.org.ua>
140. Піхота В. Плюралізм думок. Трибуна лідера / В. Піхота. [Електронний ресурс] – Режим доступу: // <http://www.partyofregions.org.ua>
141. Програма партії регіонів. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.partyofregions.org.ua>
142. Україна в 2005 - 2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: монографія / Ред. Ю. Г. Рубан; Національний інститут стратегічних досліджень. – К. : НІСД, 2009. – 655 с.
143. Регіональна політика: методологія, методи, практика: навчальний посібник – Львів : ЛНУ ім. І. Франка, 2001. – С. 19.
144. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития: научное пособие / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М. : 2000. – С. 25–26.

145. Горянська С. В. Фінансове забезпечення соціального захисту населення / С. В. Горянська // Фінанси України. – 2001. – № 6. – С. 87.
146. Василик О. Д. Державні фінанси України: навчальний посібник / О. Д. Василик. – К. : Вікар, 1997. – С. 192–198.
147. Красюк Г.В. Система соціального захисту населення в умовах трансформації українського суспільства: реальний стан та перспективи розвитку / Г.В. Красюк // Соціальний захист. – 1997. – № 4. – С. 42–45.
148. Єпіфанов А.О., Сало І.В., Д'яконова І.І. Бюджет і фінансова політика України / А .О. Єпіфанов, І. В. Сало, І .І. Д'яконова. – К.: Вид-во НБУ, 1997. – С. 183–184.
149. Якобсон Л. И. Экономика общественного выбора. Основы теории государственных финансов: учебник для вузов / Л. И. Якобсон. – М.. Пресс, 1996. – С. 213–215.
150. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник для вузов / Под ред. Л. И. Якобсон. – М.: Пресс, 1997. – С. 274–275.
151. Герасимчук З. В., Шевчук І. Б. Регіональна політика розвитку ринків медичних послуг: напрямки формування та реалізації: монографія / З. В. Герасимчук, І. Б. Шевчук; Луцький національний технічний університет. – Луцьк: Надстир'я, 2009. – 200 с.
152. Указ Президента України від 25.12.2000р. “Концепція дальшого реформування оплати праці в Україні” / Відомості Верховної Ради України. – К. : Парламентське видавництво, 2000. – С. 7–11.
153. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.04.2001р. №152 “Щодо реалізації концепції подальшого реформування оплати праці в Україні” / Відомості Верховної Ради України. – К. : Парламентське видавництво, 2001. – С. 34–37.
154. Закон України “Про оплату праці”. / Відомості Верховної Ради України. – К. : Парламентське видавництво, 2001. – С. 12–27.

155. Моніторинг показників сфери соціального розвитку, червень 2007 року”. – К. : Мінпраці, 2007. – 324 с.
156. Качан Є. П., Обухівський О. О. Регіональна політика ринку праці / Є. П. Качан, О. О. Обухівський; Тернопільський державний економічний університет. – Тернопіль : Економічна думка, 2005. – 176 с.
157. Миколайчук М. М. Економічна політика регіонального розвитку в умовах глобалізації: монографія / М. М. Миколайчук; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : К.І.С., 2009. – 228 с.
158. Герасимчук З. В. Регіональна політика сталого розвитку: теорія, методологія, практика: монографія / З. В. Герасимчук; Луцький національний технічний університет. – Луцьк: Надстир'я, 2008. – 528 с.
159. Мілашовська О. І. Регіональна політика соціально-економічного розвитку прикордонних територій (на матеріалах Карпатського регіону): монографія / О. І. Мілашовська; НАН України; Інститут регіональних досліджень. – Львів : ІРД НАНУ, 2008. – 512 с.
160. Пила В. І., Чмир О. С., Гарасюк О. А., Терещенко Т. В. Сучасна регіональна політика і транскордонне співробітництво / В. І. Пила, О. С. Чмир, О. А. Гарасюк, Т. В. Терещенко. – Хмельницький : Видавництво ХУУП, 2006. – 412 с..
161. Регіональна політика і транскордонне співробітництво в євроінтеграційній стратегії України: Зб. наук. пр. за матеріалами міжнарод. конференції / За ред. Ф. Г. Вашука; Закарпатський державний університет. Навчально-науковий інститут філософії та євроінтеграційних досліджень. – Ужгород : Ліра, 2007. – 456 с.
162. Прокопенко Л. Л., Рудік О. М., Шумляєва І. Д. Розвиток регіонального співробітництва України в контексті європейської інтеграції: Монографія / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік,

- І. Д Шумляєва; Національна академія державного управління при Президентіві України, Дніпропетровський регіон. інститут державного управління.– Дніпропетровськ : НАДУ, 2008. – 132 с.
163. Заблодська І. В. Регіональна промислова політика: питання теорії та практики / І. В. Заблодська; Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля. – Луганськ : Видавництво СНУ ім. В. Даля, 2007. – 344 с.
164. Якобінчук В. Політика зайнятості та її вплив на зменшення рівня бідності в Україні з огляду на досвід США та країн ЄС / В. Якобінчук // Україна: аспекти праці. – 2002. – № 3. – С. 13–17.
165. Україна – 2006. Моніторинг соціальних змін / За ред. д.е.н. В. Ворони. – К. : Інститут соціології НАН України, 2006. – 462 с.
166. Зінченко О. П., Кузнецова І. С., Ільчук В. П. Регіональна політика підтримки інноваційної діяльності в малому бізнесі / О. П. Зінченко, І. С. Кузнецова, В.П. Ільчук; Науково-дослідний інститут соціально-економічних проблем міста. – К.: НДІСЕП, 2005. – 99 с.
167. Статистичний щорічник України за 2000 рік / Мінстат України. – К. : Мінстат. 2001. – С. 38.
168. Бандур С. І., Заяц Т. А., Терон І. В. Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика / С. І. Бандур, Т. А. Заяц, І. В. Терон. – К. : ІРД НАНУ, 2002. – С. 145.
169. Семів Л. К. Регіональна політика: людський вимір / Л. К. Семів; НАН України; Інститут регіональних досліджень. – Львів: ІРД НАНУ, 2004. – 392 с.
170. Комарницький І. М. Регіональна політика організаційно-економічної підтримки розвитку малих підприємств: Автореф. дис... д-ра екон. наук: 08.06.01 / І. М. Комарницький; Інститут регіональних досліджень НАН України. – Львів : ІРД НАНУ, 2004. – 40 с.
171. Комеліна О. В., Діденко С. В. Регіональна політика аграрного землекористування: теоретичний та прикладний аспект /

- О. В. Комеліна, С. В. Діденко; Полтавський національний технічний університет ім. Юрія Кондратюка. – Полтава : ПНТУ, 2009. – 310 с.
172. Мостовий Г. І., Андрусенко Г. О., Анікеєнко В. М., Анічин Л. М., Бабаєв В. Ю. Регіональна політика розвитку аграрної сфери / Національна академія державного управління при Президентові України; Харківський регіональний інститут / За ред. Г. І. Мостового. – Харків: Видавництво ХарРІ НАДУ "Магістр", 2004. – 292 с.
173. Праця в Україні у 2000 році: Статистичний збірник. – К.: Мінстат, 2001. – С. 35.
174. Пона Д., Музиченко А. Відносини зайнятості в економічному просторі України / Д. Пона, А. Музиченко // Україна: аспекти праці. – 1996. – № 6. – С. 16.
175. Праця в Україні у 1998 році: Статистичний збірник. – К.: Мінстат, 2001 – С.104–105.
176. Пачковський Ю., Коваліско І. Регіональні аспекти зайнятості та безробіття в соціологічному вимірі / Ю. Пачковський, І. Коваліско // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 1999. – № 2. – С. 89–96.
177. Рудницька Т., Кучерявий І. Регіональні аспекти трудової діяльності українців / Т. Рудницька, І. Кучерявий // Економіка України. – 1996. – № 5. – С.66–73.
178. Лібанова Е. Ситуація на ринку праці в контексті новітніх макроекономічних змін / Е. Лібанова // Україна: аспекти праці. – 1996. – № 6. – С. 3–7.
179. Бутирська І. Проблеми формування регіональної підприємницької еліти: український варіант / І. Бутирська // Матеріали Міжнародної наукової конференції . Чернівці, 6-7 грудня 2001. – Чернівці: Букрек, 2002. – 280 с.
180. Панченко Т. Політична регіоналістика / Т. В. Панченко. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2011. – 188 с.

181. Крюков О. Політико-управлінська еліта як чинник державотворення: Монографія / О. Крюков. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 252 с.
182. Методологія державного управління. Словник-довідник / За ред. В. І. Лугового, В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 196 с.
183. Павлів В. Автономія для Галичини / В. Павлів. [Електронний ресурс] – Режим доступу: // www.polityka.org.ua
184. Жданов І. За бідні регіони замовте слово / Жданов І. // Дзеркало тижня. – 2000. – № 29 (302). – Субота, 22 – 28 Липня
185. Корбут Д. Регіональна політика ЄС та конкурентоспроможність регіонів / Д. Корбут // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2008. – Вип. 3. – С. 71–75.
186. Україна – 2002. Моніторинг соціальних змін/ За ред. д.е.н. В. Ворони, д.соц. н. М. Шульги. – К. : Інститут соціології НАН України, 2002. – 668 с.
187. Лісничий В. В. Друга палата парламенту як засіб здійснення стратегії регіонального розвитку / В. В. Лісничий // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції 24-25 травня 2000 року. – Харків : ХНУ іменні В.Н. Каразіна, 2000. – С. 83–89.