

РЕГИОНЫ УКРАИНЫ: ОБЩИЙ ОЧЕРК ПОЛИТИЧЕСКОГО, ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Елена Чебаненко,

эксперт Лаборатории законодательных инициатив

Предметом региональной политики любого государства является развитие его территорий путем эффективного решения приоритетных проблем жизни территорий. По смыслу региональные проблемы многокомпонентные и сложные, поскольку формируются под влиянием целой системы факторов социального, политического, экономического, климатического, ресурсного и исторического характера. Т.е. их многомерность не уступает проблемам общегосударственным, поскольку количественные и качественные параметры часто являются ситуативными и независимыми одна от другой.

По форме государственного устройства Украина является унитарным государством, которое состоит из 27-ми административно-территориальных единиц – 24 областей, Автономной Республики Крым и двух городов с особым статусом (Киева и Севастополя). Несмотря на унитарность государства, размеры его территории, а также существенные исторические, культурные экономические и другие различия между регионами обуславливают невозможность унифицированного подхода к реализации региональной политики, а территории, следовательно, нуждаются в тщательном выборе моделей их развития.

Учитывая широту круга субъектов, задействованных в процессе реализации региональной политики в Украине, автор этого исследования предлагает применять к ее оценке концептуальную модель, которая включает:

1) уровни или векторы взаимодействия в рамках региональных процессов:

- влияние центральной власти на региональную;
- влияние региональной власти на центральную;
- межрегиональные влияния;

2) плоскости взаимодействия в рамках региональной политики:

- законодательная плоскость: касается заложенной на уровне законов модели взаимодействия между игроками, которые разрабатывают и реализуют региональную политику;

- плоскость реальной политики: касается сферы реального политического процесса, находящегося под влиянием конъюнктурных факторов и не всегда отвечает требованиям закона.

Предполагаем, что такое комплексное видение позволит не только отследить общие тенденции регионального развития, но и даст возможность своевременного обнаружения угрозы его стабильности и поступательности. Т.е. можно говорить о краткосрочных и долгосрочных ожидаемых задачах этого исследования.

Целью этого исследования является создание комплексного образа украинских регионов как субъектов и объектов государственной политики. Соответственно, поставленные задачи включают как описательный, так и аналитический компонент: на основании фактических данных планируется выделить глобальные тенденций региональной жизни в Украине с целью определения наиболее уязвимых и нестабильных сфер, которые нуждаются в особом внимании со стороны государства.

На основе анализа количественных и качественных показателей будут выделены основные особенности функционирования и развития таких сфер жизни регионов как политика, гражданское общество, медиа пространство и экономика. А обращение к сравнительному аспекту должно помочь определить пути повышения эффективности государственной региональной политики, вообще, и инициатив, направленных на урегулирование ситуации в конкретных регионах, в частности.

Раздел 1. Политический процесс в Украине и региональные политические системы: взаимное влияние.

Политический процесс в Украине – многомерное и динамичное явление. С одной стороны, это обуславливает необходимость рассмотрения многих параметров (или маркеров) при попытке определить его внутреннюю специфику. С другой – непрерывность и бесконечность процесса становления политической системы как одна из ключевых характеристик любого переходного режима требует осознанного выбора таких параметров для анализа (при чем, на разных этапах исторического развития показательными могут оказаться разные маркеры).

Предложенное ниже изложение включает попытки определить ключевые аспекты политической системы Украины как в статике, так и в динамике. Следовательно, акцент будет сделан на особенностях электоральной географии, общей динамике политического процесса, а также влияниях тех точек бифуркации в украинской политической истории, которые изменили внутреннюю логику политического процесса как в государстве в целом, так и на уровне регионов.

Структурирование электората. Одним из базовых и актуальных на всех этапах развития принципов украинской политической системы, который необходимо учитывать при определении логики ее функционирования, является общая деидеологизированность политического процесса. Идеология не была и не есть основой для структуризации политического поля как во время избирательного процесса (позиционировании себя кандидатами, формулировании ими избирательных программ, структурировании электоральных симпатий избирателей и т. д.), так и во время работы тех или иных политиков на должностях (например, представители левых партий в парламенте могли поддержать законы о приватизации или о стимулировании конкуренции).

Следует отметить, что активное функционирование партий левого крыла в Украине стало наследством советской эпохи, осколки политической системы которой пытались адаптироваться к условиям новой государственности. Особенности политической культуры граждан обусловили то, что до президентской кампании 2004 г. слово «коммунистический» использовали во время избирательной агитации как брэнд: с одной стороны, настоящие левые апеллировали к электорату, ностальгирующему за советским строем; с другой – противники левых лозунгов используют все «коммунистическое» как метафору для описания негативов общественной и политической жизни. Антикоммунистическая пропаганда стало оружием так называемого национально-демократического крыла в украинской политике. При этом, в отличие от традиционных лозунгов левых, национал-демократы не имели никакого ядра принципов, вокруг которого можно было бы построить понимание украинской национально-демократической идеи как отдельного идеологического течения.

Общие апелляции к идее национального возрождения Украины, отказ от недемократических пережитков советского режима и призывы присоединиться к европейскому сообществу не давали возможности определить основные векторы практической политической деятельности национал-демократов. Именно поэтому национально-демократический (а, следовательно, «антилевый») электорат обозначили как протестный. Учитывая отсутствие идеологической базы украинских патриотов, ключевым фактором оформления протестного электората стала ориентация на сильного лидера, выступающего как символ единения украинской нации и национального возрождения. На первом этапе эпохи независимости роль такого символа сыграл лидер Народного Руха Украины Вячеслав Черновол; в начале нового тысячелетия его роль частично перенял Виктор Ющенко, а его политическая, сила Блок «Наша Украина», стала основным претендентом на сбор голосов национально ориентированного электората.

В условиях описанной выше идеологической дихотомии и доминантной роли личности в политике достаточно быстро оформился образ электоральной географии Украины. На основе особенностей политических предпочтений жителей разных регионов Украину условно можно было поделить на четыре больших территориальных массива:

1) Западный регион (Волинская, Закарпатская, Ивано-Франковская, Львовская, Ровенская, Тернопольская, Черновицкая области). Массив объединяет регионы, количественные показатели населения которых достаточно низкие – меньше 8 млн. человек (приблизительно 7% электората).

Среди административно-территориальных единиц значительную часть составляют села. Наибольшее политическое влияние имели национально-демократические партии и движения и националистические движения в целом. (Например, процент населения, проголосовавшего за независимость Украины на референдуме 1991 г., наивысшим был в западных областях – 97.5-98.7%). Политическая активность граждан традиционно считается самой высокой по Украине.

2) Восточный регион (Днепропетровская, Донецкая, Луганская, Харьковская области). Включает наиболее заселенные области – больше 15 млн. человек, что является практически третью населения, т. е. 30% электората. В этих регионах развита промышленность. Значительная часть населения пенсионного возраста, а также большое количество проживающих русских обусловили популярность коммунистических лозунгов и тенденцию к восприятию национально-демократических движений как проявлений сепаратизма. (Например, на референдуме 1991 г. Независимость поддержали 83.9-86.3% населения восточных областей, что значительно меньше, чем на западе).

3) Центральный регион (Винницкая, Житомирская, Киевская, Кировоградская, Полтавская, Сумская, Черкасская, Черниговская области). Традиционно были зоной влияния партий левого толка и вместе с восточными областями образовывали так называемый «красный пояс».

4) Южный регион (Автономная Республика Крым, Запорожская, Николаевская, Одесская, Херсонская области). Объединяет промышленно развитые области, что, как и на востоке, обуславливает особенности политических предпочтений населения. Следует подчеркнуть, что южные области традиционно характеризуются низким уровнем политической активности. Важно, что именно этот регион включает АРК – территорию, где распространены сепаратистские и пророссийские настроения. (Процент населения, поддержавшего независимость на референдуме 1991 г., был самым низким – 54%).

Таким образом, условное сходство экономических особенностей и политических предпочтений, соответственно, Западного и Центрального, а также Восточного и Южного регионов фактически поделило электоральное поле Украины на два противоположные сектора. В таких условиях следует учитывать, что определенный антагонизм между западом и востоком всегда был продуктивным материалом для манипулятивных политических технологий в ходе избирательных кампаний. Очевидная ставка на них была сделана во время президентской кампании 2004 г., что сыграло свою роль в процессе реформирования электоральной географии Украины.

Динамика политического процесса в Украине. Политическую историю Украины условно можно поделить на два этапа: первый – до 2004 г. (не смотря на то, что это период президентства двух глав государства (Л. Кравчука и Л. Кучмы), характеристики специфического политического режима – «кучмизма» – ситуация в Украине приобрела при правлении последнего); второй – период после 2004 г. Поворотным пунктом, которые определили изменения политической системы, стали события так называемой «оранжевой революции» и старт конституционной реформы. Соответственно, модификации, имевшие место, касались, во-первых, институциональных преобразований, а во-вторых – логики политических процессов и борьбы.

Основной логикой политического процесса при Л. Кучме была «борьба за власть», в результате которой формировалось главное задание – концентрация в одних руках власти, достаточной для определения политической повестки дня и контроля над экономическими процессами. Такой результат достигался путем дробления соперников и консолидации элит. Т. е. главный источник власти Кучмы – конфликт, сохранение конкуренции между группами давления и отдельными политиками в Украине. Именно благодаря такой модели длительное время реализовывалась региональная политика в государстве, базисом которой было определение фаворитов или врагов на основе критерия лояльности к правящему режиму. От результатов финансовой и не только состоятельности регионов напрямую зависели их политические позиции, что не способствовало равномерному развитию территорий, а лишь углубляло актуальные в то время диспропорции.

Президентская кампания 2004 г. и события «оранжевой революции» актуализировали несколько тенденций в политической жизни Украины, которые на данном этапе являются определяющим фактором политической динамики.

Прежде всего, произошла заметная *плюрализация системы*. Уничтожение единственного центра властных влияний, пребывавшего в руках Л. Кучмы, стало причиной возникновения сразу нескольких мощных игроков, которые, во-первых, могут презентовать и отстаивать свою политическую позицию, а во-вторых – опираются на относительно определенную и стабильную электоральную поддержку. Т. е., в отличие от «псевдоплюрализма» Кучмы, допускавшего существование многих политических партий, однако фактически нивелировал возможности их реального влияния на процессы в государстве, особенностью сегодняшней политической системы является наличие нескольких сильных игроков, которые пользуются поддержкой электората и выступают как субъекты переговорного процесса при формировании государственной политики.

Обратной стороной плюрализации стали *персонафикация политики* и связанная с ней *слабость политических партий*. На сегодняшний день, с одной стороны, уровень поддержки той или иной политической силы напрямую зависит от популярности и электоральной привлекательности ее лидера (ярким примером влияния личностного фактора на симпатии избирателей является популярность Ю. Тимошенко, Ю. Луценко, Н. Витренко и т. д.). С другой – распространена практика создания некоторыми популярными политиками партий «под себя» (примеры таких политических сил – Блок Юрия Кармазина, Блок Лазаренка, Блок Бориса Олійника и Михаила Сироты, Избирательный блок «Евгений Марчук – «Единство» и т. д.). Негативы такой тенденции связаны, прежде всего, с торможением процессов политической структуризации украинского общества и развития политической культуры участия. Группирование вокруг определенной личности часто приводит к возникновению большего количества избирательных проектов с целью популяризации лидера, а также сознательного или нет оттягивания электората у других партий. О названных тенденциях свидетельствуют результаты парламентских выборов 2006 г.: из 45 участников избирательной гонки более 18% голосов получили партии, не прошедшие в Верховную Раду Украины (далее – ВРУ) (набравшие меньше 3% голосов); в десятку наиболее поддерживаемых партий вошли Блок Юлии Тимошенко (далее – БЮТ), Блок Н. Витренко «Народная оппозиция», Народный блок Литвина, Украинский Народный Блок Костенко и Плюща; при этом 15 партий набрали меньше 0.1% голосов избирателей.

Следствием описанных процессов стало падение авторитета и роли партий в политической системе государства. Сейчас партии не являются полноценным аккумулятором и артикулятором интересов населения. Кроме того, часто в избирательные списки попадают особы, чья причастность к той или иной политической силе не имеет никакой идеологической почвы, а мотивирована стремлением пролобировать и защитить собственные экономические интересы (эта тенденция особенно актуальна для местного представительства). Таким образом, персонафицированный подход в политике и слабость партий являются ключевыми методологическими проблемами политической системы Украины, которые существенно влияют на процессы в регионах.

Плюрализация политической системы как таковая создала условия для существенного переформатирования электоральной географии Украины, поскольку общие изменения политического процесса в государстве ярко отобразились на его региональной политике. Во-первых, было *нивелировано противостояние левого и национально-демократического идеологического крыла*. Уже президентская кампания 2004 г. четко определила новую основу политического противостояния – соревнование провластных и оппозиционных сил. (Не смотря на то, что В. Януковича воспринимали как кандидата, поддержанного электоратом «красного пояса», а В. Ющенко – как кандидата от национально-демократического лагеря, основой их противостояния была лояльность и поддержка или критика и изменения режима Л. Кучмы). Это стало основой для самоидентификации политических игроков (практически все стараются определить свое место на шкале («провластность – оппозиционность») и для конструирования собственных предпочтений избирателями (очертилась база поддержки двух основных противостоящих политических лагерей – Партии регионов и так называемых «оранжевых» сил).

Во-вторых, параллельно с нивелированием противостояния левого и национально-демократического идеологического крыла произошло *падение рейтинга левых партий* в принципе. Если на парламентских выборах 1998 г. общий уровень поддержки левых партий составлял

приблизительно 45%, то в 2002 г. этот показатель снизился до 30%, а в 2006 г. падение рейтинга было просто катастрофичным – чуть больше 13%! При этом, снижения уровня поддержки имело место во всех регионах. Кроме того, очевидной стала такая закономерность: значительная часть бывшего левого электората выступила в поддержку Партии регионов (силы действующего Премьер-министра Украины). Так, например, в Харьковской области суммарная поддержка левых партий (Коммунистическая партия Украины (далее – КПУ), Социалистическая партия Украины (далее – СПУ) и Блока Н. Витренко) снизилась с цифры приблизительно 40% в 2002 г. до приблизительно 12% в 2006 г. В Херсонской области почти 214 тысяч голосов избирателей «красного пояса», которые были отданы на первых выборах по смешанной системе в 1998 г. за КПУ, превратились в 219.5 тысяч голосов избирателей Партии регионов в 2006 г. Это позволяет говорить о тенденции к исчезновению так называемой «инерционности» избирательного процесса, которая проявилась в том, что впервые за 16 лет народ признал легитимность новой, сформированной реалиями жизни в независимой Украине, национальной политической элиты.

В-третьих, важной чертой политического плюрализма на региональном уровне является очевидная *интенция к поддержке ограниченного круга партий населением областей*, которая имеет место, несмотря на большое количество и неравномерную активность партий-субъектов избирательного процесса, функционирующих на уровне административно-территориальных единиц. Образы реально существующих политических партий уже укоренились в сознании избирателей, которые их знают и готовы за них голосовать. Именно поэтому симпатии избирателей со временем принципиально не меняются, что свидетельствует об относительной зависимости активности партии в регионе и уровня ее поддержки.

Интересно, что при общем большем количестве политических партий, на сегодняшний день практически отсутствуют региональные партии, которые были бы хоть в какой-то мере известные, мощные или активные. Вместе с тем, довольно распространенной тенденцией во время местных выборов 2006 г. стало создание региональных блоков под конкретные фигуры. Примерами могут послужить ситуации в Волынском областном совете, в котором сейчас представлена региональная политическая группа Блока Б. Климчука «Родная Волянь», в Одесском областном совете, в котором 5 депутатов команды мэра Одессы Э. Гурвица, шедшие на выборы в списке Народного Союзу «Наша Украина», создали собственную фракцию «Наша Одесса», и в Харьковском городском совете, в котором 8 депутатов являются представителями Блока В. Шумилкина «За Харьков». В основном, региональные партии не представлены в органах местного самоуправления. Фактически такую тенденцию можно считать следствием пропорциональной избирательной системы: популярность брэндов национальных партий, а также их мощные финансовые возможности, существенно снижают шансы региональных сил на попадание в местные представительские органы. Следствием этого являются усиления отрыва политики области от реальных проблем, которые волнуют населения.

В-четвертых, значительно повысился уровень заинтересованности населения политикой как на общенациональном уровне, так и на уровне региональном. Анализ официальных данных Центральной избирательной комиссии позволяет говорить о значительном скачке гражданской активности, особенно в регионах с традиционно низким уровнем явки избирателей: в Донецкой области в парламентских выборах 2002 г. приняли участие приблизительно 67% населения, а в президентских 2004 г. – больше 93%; в Луганской – 65.5% и 91% соответственно; в АРК – 62% и 81%; в Киеве – 61% и 78%; даже в Одесской области, активность жителей которой традиционно самая низкая в Украине, явка возросла с почти 62% до 66.5%. Выборы 2006 г. продемонстрировали снижение участия граждан по сравнению с оптимистическими показателями 2004 г.: в Донецкой области – до 68.5%, в Луганской – до 69%, в АРК – до 63.5%, в г. Киеве – до 68%. Существенное падение уровня активности граждан было зафиксировано в Одесской области – до 60%, что ниже, чем в 2002 г. Обобщая, особенно важно подчеркнуть рост заинтересованности политикой населения восточных областей Украины (Донецкой, Луганской): традиционно избирательная явка в этих регионах была достаточно низкой; с учетом того, что количество их населения наивысшее, изменение негативной тенденции относительно активности граждан свидетельствует о заметной модификации электоральной географии страны.

Несмотря на нестабильность показателей явки избирателей, наметилась общая позитивная тенденция. Можно допустить, что в значительной степени она зависит от политической конъюнктуры (громких событий в политической жизни и их освещения средствами массовой информации, активности работы политиков с избирателями и т. д.). Кроме того, следует обратить внимание на общий, не связанный исключительно с периодом выборов, рост интереса населения к политике. Это проявляется, в частности, в растущей популярности печатных, аудио- и видеоматериалов, касающихся политической тематики; увеличении количества общественных организаций, инициатив и исследовательских проектов о политике, а также объемов и интенсивности донорской поддержки негосударственных организаций (далее – НГО), занимающимся изучением политики, – словом, в активизации третьего сектора в целом.

Итак, уменьшение роли идеологического противостояния левого и национально-демократического лагерей, общее падение рейтинга левых партий, ограниченность круга поддерживаемых населением сил и рост политической активности граждан послужили причиной того, что на протяжении 2004-2006 гг. изменился базовый критерий структуризации электората в Украине. Отметим, что такое изменение напрямую связано с увеличением веса регионального фактора в процессе структуризации избирателей, а также появлением силы, деятельность которой это увеличение веса спровоцировала.

В начале нового тысячелетия на передний план в отечественной политической жизни вышла Партия регионов – сила, возникшая на базе Партии регионального возрождения Украины. (Последняя была создана в 1998 г. и позиционировала себя как сторонника политики Л. Кучмы, а в 2002 г. Переформатировалась в Партию регионов). Не смотря на длительную историю, лишь 2002 г. стал знаковым для утверждения доминантной роли партии в системе власти: победа на парламентских выборах в составе Избирательного блока «За Единую Украину!», формирование собственной парламентской фракции «Регионы Украины», выдвижение члена партии В. Януковича (на тот момент – главу Донецкой областной государственной администрации) на пост Премьер-министра Украины стали причинами резкого роста численности электората политической силы. Следует отметить, что в начале основным лозунгом, предложенным партией, было возрождение регионов как таковых, однако происхождение ее лидеров (подавляющее большинство из них были представителями восточной Украины, в основном – Донбасса), а также финансовая поддержка донецких бизнес-элит превратили Партию регионов в силу с четко очерченной электоральной базой и ориентированной на сознание восточно-украинского избирателя риторикой.

Что касается особенностей самого сознания восточно-украинского избирателя, то, не без влияния политических технологий, политическая позиция существенной части населения вобрала установку и убеждение в том, что экономика нескольких восточных областей «кормит всю страну». Тесные экономические связи между Донецкой, Днепропетровской, Запорожской, Луганской и Харьковской областями, в которых сконцентрирована металлургическая промышленность Украины и все необходимое для ее функционирования, создали образ экономически мощного и целостного Востока в противовес потребительскому и националистически настроенному Западу, политическая риторика представителей которого сводится к спекуляциям вокруг духовности и культуры. То, что экономические связи между пятью восточными областями не ослабли даже во времена кризиса (1991-2000 гг.), а также слабость сотрудничества и отсутствие взаимозависимости между экономиками других регионов еще больше закрепили веру в эту мифологию.

Следует обратить внимание еще на один момент в процессе оформления политического образа Партии регионов. Как отмечалось выше, восточные области Украины принадлежали к «красному поясу», т. е. население традиционно поддерживало левые лозунги, а, следовательно, и левые партии. Это можно объяснить культурно-историческими причинами, которые стали причиной возникновения ностальгии за советскими временами и ощущения близости с Россией. Вдобавок, к мифологеме об экономическом доминировании, все это порождает особый тип политической культуры населения восточной Украины. Такой контекст вынуждал и вынуждает Партию регионов активно использовать лозунги, которые будут позитивно восприняты населением (в частности, на протяжении последних трех лет популярным предметом политических спекуляций

были вопросы государственного статуса русского языка и антинатовская пропаганда; во время президентской кампании 2004 г. конъюнктурность политической риторики регионалов была доведена до абсурда – распространялись лозунги про федерализацию и сепаратизм). Интересно, что идентифицировать Партию регионов как идеологически левую партию нельзя – предлагаемые проекты спекулятивны и зависимы от ожиданий граждан. Тем не менее, соответствующая риторика определяет спектр ее политических союзников. Таким образом, удачная адаптация к симпатиям и антипатиям целевого электората обусловили одну из ключевых ролей Партии регионов в политической системе Украины.

В результате, Партия регионов, получив мощную (учитывая высокую численность населения промышленных областей) и стабильную электоральную базу, закрепила тем самым региональный принцип конфигурации избирательных симпатий в Украине. Подчеркнем, что Партия регионов не была и не есть силой, созданной вокруг лидера. Так, например, по данным социологических исследований, во время президентской кампании 2004 г. значительный процент населения восточных областей готов был поддержать любого кандидата, могущего реально бороться с В. Ющенко за пост Президента, т. е. личность В. Януковича не была электорально привлекательной сама по себе. Это означает, что не позиция лидера, а общая мощь и популярность Партии регионов обуславливают высокий уровень конкурентноспособности ее членов в борьбе за наивысшие посты в государстве.

Комплексным результатом изменения акцентов в политической системе Украины стали попытки всех ключевых партий четко определить региональное измерение их электоральной базы. Кроме того, основная агитационная работа той или иной силы во время избирательных кампаний ведется именно в регионах традиционной поддержки. Таким образом, за последние несколько лет деидеологизированный и персонифицированный подход в украинской политике был дополнен региональным критерием оформления электората, начавшего играть значительную роль в политической борьбе разных сил.

Конституционная реформа. Целью конституционной реформы для государственного строительства в Украине был переход от модели смешанной республики к парламентской. Это, в свою очередь, предусматривало такое перераспределение полномочий между высшими органами государственной власти, которое снизило бы вес Президента в процессе принятия властных решений. Основные шаги были направлены на передачу парламенту (а точнее – парламентскому большинству) ключевой роли относительно должностных назначений в государстве, а также на преодоление дуализма исполнительной власти путем концентрации контрольных полномочий относительно органов нижнего уровня в руки правительства. Еще одним важным пластом конституционных преобразований должна была стать реформа местного управления, которая бы закрепила принципы Европейской Хартии местного самоуправления. Задекларированные цели полностью совпадали с признанной теоретиками логикой перехода от авторитаризма к демократии, которая предусматривает эволюционную смену централизованного правления (президентской республики) моделью с доминантной ролью представительского органа – легислатуры.

Что касается политической целесообразности, то, учитывая период старта дискуссий вокруг вопрос конституционного реформирования (2004 год), главным актером, имеющим возможность согласовать модель новой конфигурации органов власти с собственными политическими интересами, был Л. Кучма. Существует мнение, что реформа стала попыткой бывшего Президента сохранить имеющийся “баланс сил” во власти. Введение пропорциональной системы выборов должно было оказывать содействие отделению “партию власти”, что должна включить представителей всех регионов, от “оппозиции”, в которой не должны оказаться мощные региональные группы. Это должно было привести к тому, что на фоне общего падения рейтинга классических партий после президентских выборов 2004 г. партии вообще превратились бы в деструктивный элемент, мешавший главе государства проводить собственную политику. На таком фоне особую роль может сыграть харизма некоторых политических лидеров, которые, радикально не изменяя имеющейся политической ситуации, смогут консолидировать народ. Именно поэтому поддержка Л. Кучмой В. Януковича как политика, которого поддерживает значительная часть украинцев, была довольно логичной.

Концепция конституционной реформы предусмотрела два уровня реформирования: реформу системы органов государственной власти и реформу местного самоуправления. Основными преобразованиями относительно первой позиции стали: внедрение полностью пропорциональных (на смену смешанных) выборов в ВРУ вместе со снижением проходного барьера для политических партий до 3%, ограничение полномочий Президента относительно назначения высших должностных лиц (в частности – Премьер-министра Украины) путем передачи соответствующих функций парламентскому большинству, оформление единой вертикали исполнительной власти с правительством во главе и т.п.. Что касается влияния конституционных изменений на местное управление, то, несмотря на незавершенность реформы самоуправления на местах, имплементированные на данный момент изменения существенно изменили его лицо.

Реформа сыграла свою роль в распределении, поляризации и консолидации сил на политической арене Украины. С одной стороны, в результате политической борьбы довольно четко оформилась позиция В. Ющенко, считавшего целью предлагаемых конституционных изменений перераспределение власти между ее нынешними представителями и срыв публичных демократических выборов. С другого – существенным образом возросли популярность и влияние Партии регионов: консолидировав бизнеса-элиты Донбасса, эта сила сделала возможным выход регионального капитала из-под контроля Л. Кучмы, а также приумножение его могущества путем вовлечения в процесс разработки и осуществление политики. Эти и другие факторы стали причинами того, что прогнозы бывшего Президента относительно новой модели государственного управления не оправдались. Несмотря на это, предложенные конституционной реформой институциональные нововведения вместе с атмосферой в обществе, которая оказалась способной спровоцировать события «оранжевой революции», обусловили не только модификацию системы власти в Украине, а и изменение логики политического процесса, о чем речь шла выше.

Предусмотренные реформой нововведения приобрели силу с 1 января 2007 г. Ключевым следствием конституционной реформы для регионов стало создание такой матрицы конфигурации власти на местах, в которой потенциально заложен конфликт между разными органами власти. На сегодня система местного управления включает органы местного самоуправления и местные органы исполнительной власти.

1. Система местного самоуправления образована сельскими и поселковыми советами, которые избираются населением соответствующих административно-территориальных единиц на мажоритарной основе, и городскими, районными и областными советами, состав которых формируется по результатам местных выборов соответствующего уровня на пропорциональной основе. При этом сельские, поселковые и городские председатели также избираются населением, возглавляют местные советы и их исполнительные комитеты. Председатели областных и районных советов избираются самими советами, возглавляют их аппарат и не имеют исполнительных полномочий.

2. Система местных органов исполнительной власти включает местные государственные администрации (далее – госадминистрации), главы которых назначаются и снимаются с должности Президентом Украины по предложению Кабинета Министров Украины, а состав формируется главами госадминистраций. Главы госадминистраций при осуществлении полномочий ответственны перед Президентом и Кабинетом Министров, подотчетные и подконтрольные органам исполнительной власти высшего уровня, а в части делегированных им районными или областными советами полномочий – соответствующим советам. Кроме того, областной или районный совет двумя третями от состава могут высказать недоверие главе соответствующей госадминистрации, на основании чего Президент принимает решение и дает обоснованный ответ относительно роспуска.

Итак, действующее законодательство Украины предусматривает, во-первых, дуализм местного управления, а во-вторых – двойственность подчинения исполнительной власти на местах. Наиболее очевидной потенциальной угрозой эффективности региональной политики является количество субъектов, перед которыми ответственны госадминистрации. Что касается ответственности перед представительскими органами за делегированные полномочия, то, учитывая отсутствие у советов собственных исполнительных комитетов, такая норма является вполне

логичной (другой вопрос – несовершенство практических механизмов ее реализации). Однако конкуренция за влияние на местные органы исполнительной власти между главой государства и правительством довольно парадоксальна. Несмотря на то, что одной из задач конституционной реформы было размежевание сферы влияния Президента и Кабинета Министров, первого не исключили из процесса формирования и контроля деятельности местных органов исполнительной власти. Модель, согласно которой министры отвечают перед парламентом, а главы областных и районных администраций – перед Президентом, порождает разрыв в вертикале исполнительной власти. Ярким примером такого разрыва стали зафиксированные на протяжении года после парламентских выборов 2006 г. случаи, когда районные советы объявляли главам районных администраций недоверие, а Президент, по собственным политическим соображениям, не отправлял их в отставку. Именно поэтому сохранения дуализма исполнительной власти признают одним из основных просчетов конституционной реформы.

Выборы 2006-го года и их следствия для политики в регионах. Выборы 2006 г. стали первыми парламентскими выборами, которые состоялись полностью на партийно-пропорциональной основе, создав тем самым новую политическую реальность и законы политического взаимодействия, а также закрепив новую логику расстановки сил в регионах. С одной стороны, еще глубже укоренились качественные изменения в палитре политических игроков в Украине, что автоматически повлияло на симпатии электората и способы формирования его позиции. С другой – практика голосования за партийные списки актуализировала ряд существенных недостатков пропорциональных выборов вообще, а также продемонстрировала неполную готовность украинской политической системы к их введению на местном уровне.

Для избирательных гонок и особенностей политического представительства во власти, ставшего их следствием, характерным оказалось появление новых политических лидеров и переосмысление образа „партии власти” за счет реформирования протестного и национально-демократического электората.

Очерчивая палитру политических сил, пользовавшихся поддержкой населения на национальных и местных выборах 2006 г., уместно выделить несколько категорий партий, идеологические позиции, место в современной политической системе и риторика которых были положительно восприняты избирателями: провластные и оппозиционные партии (с одной стороны, те, что находятся при власти на национальном уровне, с другой – те, которые выступают в роли их политических противников и были отстранены от власти), «восточноориентированные» и «западноориентированные» партии (с одной стороны, поборники европейских ценностей, выступающие за вступление в ЕС и НАТО, с другой – приверженцы тесного сотрудничества с Россией и отказа от европейской и евроатлантической интеграции; возникновение партий, которые условно можно назвать «прозападными» и «провосточными», обусловлено распространением соответствующих популистских лозунгов и риторики, ставших в последние годы мощным инструментом манипуляции общественным мнением), протестные партии (силы, которые строят свою предвыборную агитацию на критике политики как власти, так и оппозиции), местные партии (те, что выступают за решение проблем регионального значения). Таким образом, можно говорить о новой конфигурации политического поля в Украине.

Спектр партий, которые преодолели 3 %-избирательный барьер по результатам выборов в Верховную Раду Украины в регионах, более или менее унифицирован. Он включает: Партию регионов, Блок Юлии Тимошенко (далее – БЮТ), Народный союз «Наша Украина» (далее – НСНУ), КПУ, СПУ, Украинский Народный Блок Костенко-Плюща, Народный блок Литвина, Блок Наталии Витренко «Народная оппозиция», Оппозиционный блок «Не так!», партию «Вече» и т.п..

Результаты местных выборов оказались более пестрыми по сравнению с парламентскими выборами. Их главные особенности касаются, во-первых, широты круга избирательных субъектов, которые получили поддержку населения на выборах в советы разных уровней (например, в Львовском областном и городском советах представлены депутаты от Избирательного объединения «Свобода»; в Одесский областной совет прошли представители Партии пенсионеров и Депутатской группы партии «Возрождение»; в Херсонской области депутатские мандаты получили представители 23 сил, часть которых представляют маргинальные политические

группы). Во-вторых, имеет место неполное совпадением позиций электората регионов относительно конфигурации парламента и местных представительских органов (например, по результатам выборов в Черниговский областной совет БЮТ набрал 25,71 % против 33,84 % на выборах в ВРУ, Партия регионов — 11,34 % против 15,6 %, НСНУ — 8,71 % против 10,25 %).

Соответственно, не удалось избежать ряда неожиданностей, связанных с высоким уровнем поддержки определенных политических сил в ряде регионов на районном и городском уровнях. В некоторые советы областей, традиционно поддерживающих Партию регионов, прошли представители «оранжевого» лагеря, и наоборот. Такую неравномерность показателей можно объяснить ориентацией агитационной кампании мощных партий на общенациональные выборы, а мелких – на местное представительство, что стало причиной частичной деформации общей модели электоральной географии.

Весомые для региональной политики следствия конституционной реформы связаны с **внедрением пропорциональной системы выборов в областные и районные советы**. Анализ результатов местных выборов 2006 г. позволяет говорить о том, что введение пропорциональной системы внесло в деятельность органов местного самоуправления и представление интересов избирателей как положительные, так и отрицательные черты. С одной стороны, среди положительных моментов следует отметить приближение состава органов местного самоуправления к отображению реальных предпочтений жителей регионов. Кроме того, структуризация депутатской деятельности призвана ослабить административное давление на отдельных депутатов, сделать их деятельность более независимой. С другой стороны, возник целый ряд проблем, обусловленных новым избирательным законодательством. Довольно тяжело выделить среди них первичные и производные, поскольку источником практически всех стали недостатки избирательной системы в целом. Рассмотрим кратко основные отрицательные тенденции, актуализированные избирательной кампанией 2006 г.

Во-первых, следует сделать ударение на *неравномерности представления районов и городов в областных советах*, а также необъективном отображении электоральных симпатий жителей районов и городов при формировании состава областных советов. Согласно старой модели избирательной системы, каждая административно-территориальная единица имела три гарантированных депутатских места в областном совете независимо от ее размера, социально-экономического потенциала и значение для области. С одной стороны, это создавало возможности для манипулирования волей депутатов, а с другой – позволяло озвучивать проблемы конкретных местностей и лоббировать их решение. Новая избирательная система не предусматривает никаких квот для представителей районов как в списках партий, так и в самих представительских органах. Например, по результатам выборов 2006 г. на Волыни в областном совете не представлены 4 района; в Херсонской области – 9 районов; в Черкасской – 7 районов.

Неравномерность представительства районов в областном совете сопровождается «надпредставлением» областного центра и городов областного значения, что не может не влиять на векторы и расстановку акцентов в политике региона. Интересно, что даже в областях, где определенную политическую силу поддерживает абсолютное большинство населения, на уровне районов и городов возможны исключения. Таким образом, пропорциональные выборы в областной совет, которые предусматривают распределение мандатов на основе суммарного количества поданных за ту или другую политическую силу голосов по области, нивелирует политическую позицию электората некоторых территориальных единиц в пределах региона.

Во-вторых, неравномерность представительства районов, а также доминирование на местных выборах национальных партий, приводит к тому, что *в качестве центра принятия ключевых решений партийной и политической жизни области фактически выступают центральные органы партий*, которые часто бывают оторваны от проблем регионального значения, концентрируясь на партийных интересах.

В-третьих, *система закрытых списков ограничила возможность доступа избирателей к информации о конкретных лицах, за которые они отдают свой голос*. Поддержка списков большинства мощных украинских партий на местных выборах фактически стала «голосованием за брэнд», а не за известных электорату лиц, реально способных оказывать содействие решению

проблем местного значения. Это привело к тому, что процент попадания в местные представительские органы тех, кто стремится защитить свои бизнес или корпоративные интересы, а не разрабатывать и реализовывать политику, направленную на развитие региона, значительно возрос. Т.е. списки партий на местных выборах стали своеобразной «зонтиком» для людей, далеких как от политики, так и от проблем регионального значения.

В-четвертых, значительно *возросло представительство бизнес кругов в местных советах при параллельном снижении процента представительства социальной сферы* (медиков, учителей и т.п.). Фактически эта тенденция тесно связана с предыдущей, поскольку обусловлена недостатками системы голосования за закрытые списки. Разнообразие социальной структуры партий, а также сосредоточенность их представителей на собственных интересах при отсутствии крепкой идеологической платформы создали угрозу раскола фракций в представительских органах.

В-пятых, очевидным стало *ограничение непосредственной связи депутатов с населением*. Неопределенность статуса депутатов местных советов привела к уничтожению в ряде областей традиционных форм их коммуникаций с избирателями, что заложило механизм безответственности отдельных депутатов перед избирателями и своими партийными ячейками. Возможность контроля деятельности членов местных советов населением практически нивелирована, поскольку пропорциональные выборы сняли с народных избранников индивидуальную ответственность перед населением определенной территории.

В-шестых, учитывая ограниченные традиции партийной жизни на местном уровне, на сегодня *понятие „партийная организация” и „партийная депутатская фракция” большей частью являются виртуальными*. В некоторых областях имели место факты выхода депутатов из фракций советов разных уровней.

Следствия названных отрицательных тенденций проявились в процессе **деятельности местных представительских органов**. В большинстве регионов работа советов свелась или к отстаиванию личных и групповых бизнес интересов, или к политическим спорам, которые стали отображением политического противостояния на общегосударственном уровне (особенно это касается деятельности областных советов). В результате, очевидным стал разрыв между реальными проблемами населения (занятостью, образованием, социальным обеспечением, медицинским обслуживанием и т.п.) и проблемами, привлекавшими внимание депутаты, которые, по сути, были политическими. Такая чрезмерная политизация органов местного самоуправления приводит к искривлению их начального назначения – решения конкретных проблем местного значения, а не в формировании собственных позиций относительно политической ситуации в государстве и актуальных проблем внутренней и внешней политики.

Возвращаясь к заложенным в модели конституционной реформы угрозам эффективному управлению, заметим, что логика периода после выборов во многих регионах определила особенности *взаимодействие областного совета и областной государственной администрации* как противостояние между исполнительной властью и органами местного самоуправления. Процедура, согласно которой главным субъектом назначения глав госадминистраций является Президент, обусловила острое противостояние между областными органами исполнительной власти и областными советами в регионах, где большинство населения поддерживает Партию регионов. Главы госадминистраций, которые представляют пропрезидентский НСНУ, не находят поддержки своей политики со стороны представительских органов. Местные выборы 2006 г. стали вторым раундом конфликта между старой и новой управленческими элитами. Этот конфликт приобрел яркий политический и идеологический окрас при сохранении аполитической природы.

В таких условиях, источником стабильности областного совета является его способность сформировать коалицию на базе или со значительным влиянием пропрезидентской силы (на данном этапе – НСНУ), которая сможет эффективно сотрудничать с губернатором, назначенным Президентом. Такая ситуация сложилась в Черкасском областном совете, где была образована коалиция в составе БЮТ, НСНУ и СПУ, которая поддерживает инициативы обл администрации. В Львовском областном совете было создано коалиционное большинство в составе НСНУ, ПОРЬ, Партии предпринимателей и промышленников Украины, УНП, БЮТ. Согласно подобной логике были сформированы коалиции в Волынской и Черниговской областных советах.

Еще одно условие возможной стабильности областных органов власти – формальная монополия одной политической силы. Так, например, в областях, где на местных выборах в представительские органы победу одержала Партия регионов, особых трудностей, связанных с группированием депутатов вокруг себя, эта политическая сила не имела. В Донецкой области, где практически 100 % должностей замещают представители одной политической силы, которым присуще так называемое «групповое мышление» в принятии управленческих решений, проблем на почве разной партийной принадлежности фактически не возникает.

В некоторых регионах причиной *противостояния между мэром и городским советом* стала их разная партийная принадлежность. Особый вариант конфликта возник между чиновниками в Харьковской области. После победы Партии регионов на выборах в городской и областной советы радикализировались конфликты и противостояния между мэром Харькова, регионалом М. Добкиным, главой областного совета, В. Салыгиным, с одной стороны, и главой Харьковской областной госадминистрации, руководителем областной ячейки НСНУ А. Аваковим, с другой. Такие многовекторные конфронтации были вызваны борьбой за глобальное региональное лидерство разных политических сил, а не за локальное доминирование в отдельном органе.

Интересная ситуация сложилась в городе Черкассах, где конфликт в городском совете был рожден расколом во фракции БЮТ. Мэр города С. Одарич (БЮТ) вынужден работать с заместителями и исполкомом, которые были избраны под руководством секретаря городского совета А. Калинчука, представляющего БЮТ, однако являющегося политическим противником С. Одарича. В результате этого конфликта С. Одарич вышел из состава фракции БЮТ и возглавил Партию свободных демократов (бывшее «Яблоко»).

В ряде областей не наблюдается острого противостояния между городскими председателями и городскими советами, что объясняется или общностью взглядов глав и представителей депутатского большинства, или удачной попыткой найти общий язык с целью совместной работы. Это характерно для Волынской, Львовской, Одесской, Херсонской областей.

Итак, главной причиной трудностей, связанных с формированием коалиций в местных органах власти, и противостояний по векторам «областной совет – областная администрация» и «городской председатель – городской совет» является принадлежность политических игроков к разным политическим силам. Учитывая пестроту местного представительства, такой результат можно считать полностью закономерным.

Доминантной тенденцией региональной политики большинства областей относительно **взаимодействия между центром и регионом** стало отображение противостояния между проправительственными и оппозиционными партиями на государственном уровне. Это обусловило конфронтации на областном и городском уровнях, что часто сопровождалось не только борьбой за политическое влияние в регионе, но и конкуренцией экономических интересов.

Особый случай политического взаимодействия между регионом и Киевом можно наблюдать на примере Донецкой области. Учитывая то, что больше десяти представителей этого региона занимают должности в правительстве, факт существования мощного донецкого лобби на уровне центральных органов власти является неопровержимым. Соответственно, это приносит дивиденды как политической, так и бизнес элите региона.

Другая иллюстративная тенденция взаимодействия центра с регионами, обусловленная новыми политическими реалиями, состоит в том, что модификация модели выборов изменила особенности общения между представителями центральной власти и избирателями. Прежде всего, стала историей мажоритарная система коммуникаций депутатов с органами власти, представителями бизнеса, общественностью и т. д. Раньше каждый район области был закреплен за конкретным народным депутатом, заинтересованном в расширении своего влияния на этой территории. Сегодня старую модель общения с избирателями полностью уничтожено. Центр коммуникации с электоратом перенесено в офисы местных организаций парламентских партий. При этом исчез элемент непосредственного и заинтересованного общения народных депутатов со своими избирателями, представителями исполнительной власти и местного самоуправления, руководителями предприятий и т. д.

Можно констатировать, что благодаря изменениям, имевшим место после событий конца 2004 г., и введению пропорциональной системы на местных выборах в областях активизировались процессы обновления **местной элиты** за счет представителей малого и среднего бизнеса, поддержавшего в свое время революционные события 2004 г.

Условием отсутствия противостояния между представителями политических элит на областном уровне является их тесная связь с определенной политической силой. Так, например, монополия Партии регионов, в частности – узкого круга ее представителей, в Донецкой области обуславливает ее доминирование над соперниками. Поскольку оппозиция не представлена во власти и не влияет на процесс принятия решений, особых трудностей с укрощением оппонентов не возникает. Тем не менее, в последнее время в местных органах власти начинает все более массово высказываться средний донецкий бизнес, что можно считать определенным сдвигом от политики системной партийной монополии.

Противоположная к донецкой ситуация сложилась в Харьковской области, политические элиты которой характеризуются неконсолидированным состоянием и высоким уровнем конфликтности. В условиях отсутствия тотального доминирования Партии регионов, противостояние проправительственных и пропрезидентских сил приобретает болезненные формы и деструктивно влияет на развития региона.

Итак, роль региональной элиты в Украине, в значительной степени, связана с политическим влиянием на местном или центральном уровне. Поэтому любые выборы можно рассматривать как способ ее обновления, а выборы на пропорциональной основе – как путь к ее консолидации и созданию условий для конфронтации между разными влиятельными группами.

Таким образом, общее представление о специфике функционирования и развития региональных политических систем в Украине можно составить с учетом таких особенностей:

1. Изучая процесс эволюции политической системы Украины, условно можно выделить два этапа:

1) период до 2004 г (так называемая «эпоха кучмизма», которая характеризовалась монополией одного властного центра и оформлением политического пространства на основе принципа лояльности к Президенту);

2) период после «оранжевой» революции 2004 г. (фаза демократизации, изменившая логику как политического противостояния, так и процесса разработки и реализации политики в государстве).

2. Для политической системы Украины традиционно характерны черты, которые существенно влияют на политику в регионах и относительно регионов, а именно:

- деидеологизированность политики (основой политического противостояния традиционно было разделение по вектору «коммунизм (левая идеология, влияние которой стало наследием советской эпохи) – национал-демократия (национально ориентированная система идей относительно становления самостоятельной украинской нации);

- персонафицированный подход как при оформлении политического пространства, так и при структуризации электоральных предпочтений;

- нестабильность партийной системы, в общем, и слабость партийных структур, в частности.

3. «Оранжевая революция» актуализировала такие модификации политической системы:

- произошла общая плюрализация системы (расширение субъектного состава и усиление влияния ряда игроков; такая логика сменила моноцентричную модель формирования и реализации политики);

- имело место выделение достаточно узкого круга политических сил, которые пользуются поддержкой населения;

- наблюдается падение рейтинга левых партий и переформатирования принципа формирования политических симпатий граждан: противостояние по вектору «коммунизм – национал-демократия» сменило самоопределение населения в системе координат «провластность – оппозиционность»;

- стал актуален рост общего уровня заинтересованности населения политикой, наблюдаемый не только во время избирательных кампаний, а и в периоды между выборами.

4. Электоральную географию Украины образуют четыре условно выделенные макрорегиона – западный, восточный, центральный и южный. Если до событий 2004 г. основой разделения симпатий избирателей была поддержка левых или национал-демократических идеологических течений, то новый этап развития политической системы государства ознаменовался возрастающей ролью регионального фактора как такового и при самоидентификации политических сил, и при оформлении электоральных предпочтений.

5. После парламентских и местных выборов 2006 г. актуализировались такие тенденции политической жизни регионов:

А) Выборы продемонстрировали формирование нового образа политической партии парии в сознании избирателей: выбор населения стал ориентироваться на новую политическую элиту, оформленную в условиях независимой Украины;

Б) Ключевым моментом избирательной кампании 2006 г. стало введение пропорциональной системы выборов народных депутатов и депутатов местных советов, что ознаменовало вступление в силу предусмотренных конституционной реформой нововведений. Главным позитивным результатом преобразований стало структурирование электоральных симпатий населения. Однако проблемы и убытки, обусловленные новой избирательной системой, существенно превысили полученные дивиденды (особенно, в контексте местных выборов). Основными недостатками пропорционального представительства на местном уровне стали:

- неравномерность представительства районов области в областном совете;
- перенесение центра принятия решений относительно жизни региона в областной центр;
- ограничение доступа избирателей к информации о конкретных лицах, которых они избирают;

- увеличение представительства бизнес кругов в местных советах при уменьшении количества представителей социальной сферы;

- ориентация партийных деятелей на реализацию и защиту собственных индивидуальных или корпоративных интересов;

- ограничение непосредственной связи депутатов с населением;

В) Критерием оценки вопроса реального баланса власти в областях на данном этапе является способность формирования коалиций в местных советах, а также характер взаимодействия между главами государственных администраций и областными советами, с одной стороны, и между городскими председателями и городскими советами, с другой;

Г) Основной тенденцией, которая определила характер взаимодействия между центром и регионами, стало отображение противостояния между проправительственными и оппозиционными партиями на государственном уровне на областном уровне;

Д) Следствием названных тенденций стала чрезмерная политизация местного управления (в частности – самоуправления), что проявилось в акцентировании внимания местных чиновников на оценке событий государственного значения, а не на решении реальных проблем регионального масштаба.

Раздел 2. Гражданское общество.

Объективная оценка влияния НГО на региональные процессы в Украине возможна на основании как количественных, так и качественных показателей. Сеть региональных общественных организаций довольно многочисленна. Кроме того, существует устойчивая тенденция к расширению их количества. Однако одновременно можно говорить о фиктивности и формальности деятельности многих общественных организаций, поскольку большинство существуют лишь на бумаге в Управлении юстиции.

Общественные организации действуют в довольно широком спектре сфер общественной жизни: благотворительности, защите прав ветеранов, женщин, инвалидов, а также профессиональных прав и т.п. Особенно отмечается активность молодежное общественное

движение в некоторых регионах (например, в Донецкой, Одесской, Сумской, Харьковской областях). Резонансными инициативами являются создания молодежных и студенческих советов, внедрение процедур молодежного вето на решение городских советов, создание молодежных советов при исполнительных комитетах городских советов. Оздоровительные и физкультурно-спортивные объединения составляют значительный процент от общего количества НГО в Донецкой, Одесской, Харьковской областях.

Важная особенность гражданского сектора заключается в том, что *большинство общественных организаций существуют на бюджетные средства, которые не всегда распределяются равномерно*. Тенденция к улучшению условий его существования и развития наблюдается тогда, когда разрабатываются программы финансирования для общественных организаций разного типа, а выделенные средства которых распределяют на конкурсной основе. Так, например, в Винницкой области для поддержки инициатив общественных организаций Главным Управлением по вопросам внутренней политики, в делах СМИ и связей с общественностью в 2006 г. было проведено два этапа конкурса программ общественных организаций, направленных на консолидацию общественности вокруг утверждение украинской государственности и развития гражданского общества; 18 с 33 общественных организаций победили и получили финансирование. На протяжении 2006-2007 гг. Волынская областная власть предоставила финансовую и организационную помощь объединениям ветеранов, женским, молодежным и другим общественным организациям для выполнения общественно значащих проектов. Участились случаи социальных заказов на услуги общественных организаций. Отмечается привлечение средств иностранных доноров на осуществляемые проекты, но лишь в одиночных случаях. Однако вынужденная необходимость постоянного поиска источников финансирования создает реальную угрозу независимости общественного сектора, толкая НГО к сближению с бизнесом и государственными организациями и, следовательно, приводит к потере независимой позиции гражданского общества.

Кроме названных проблем, следует отметить положительные сдвиги в некоторых областях, связанные с *процессом профессионализации общественного сектора* (в частности, это касается политической сферы). Следует упомянуть о постепенном освоении методов работы в кампаниях общественного лоббирования, которые довольно интенсивно создаются в Львовской и Сумской областях. Распространенным способом влияния на власть (а точнее - взаимодействия с ней) стали общественные советы. Это - один из наиболее популярных инструментов участия граждан в процессе принятия решений. Широкая сеть общественных советов существует во всех областях Украины (например, общественные советы при областных советах и областных государственных администрациях в Винницкой и Донецкой областях, Областной совет украинского казачества в Херсонской области и т. д.). Однако, несмотря на распространенные заявления о важности консультационных и совещательных функций таких учреждений, в большинстве регионов общественные советы существуют формально (т.е. распространенные случаи игнорирования их рекомендаций).

Важной тенденцией в русле профессионализации общественного сектора является активизация становления аналитических центров на региональном уровне.

Несмотря на положительные сдвиги, общественные организации на сегодняшний день используют довольно традиционные формы влияния на власть и способы участия в процессе принятия решений всеобщего значения. Основными видами активности являются мониторинги деятельности власти, которая осуществляется в плоскости контроля за избирательным процессом и степенью выполнения обещаний чиновниками и депутатами.

В некоторых областях существует тенденция к *сближению общественного сектора с местными властными кругами*. Так, с одной стороны, следует говорить о том, что общественная деятельность - это шаг на пути к получению власти (например, многие деятели общественной сферы Волынской области принимали участие в выборах 2006 г. и стали депутатами местных советов; в Сумской области общественная инициатива «Ночной дозор» теперь имеет собственную фракцию в Сумском городском совете и представителей в областном и районном советах; в Харькове общественное движение „городской дозор” представлено в советах разного уровня,

однако выступает как оппозиционная к руководству города сила). С другой стороны, имеет место политизация общественных организаций, а также поддержка их деятельности отдельными группами политиков. Интересен тот факт, что общественные советы иногда используются как инструмент прихода к власти (например, в Сумской области действующий глава областного совета является бывшим главой общественного совета при областной администрации). Однако, к сожалению, примеры сотрудничества общественного сектора с местными органами власти являются одиночными и часто конъюнктурными. Довольно часто инициативы и программы общественных организаций не находят поддержки не только со стороны власти, но и со стороны партнеров среди других НГО. В иных случаях практикуется создание псевдообщественных организаций «под» отдельно политически-, властно- или экономически-влиятельное лицо с целями, которые не имеют цели достижения общественного блага.

Подытоживая сказанное выше, можно констатировать, что главной чертой гражданского общества на уровне регионов является его разнообразие, многовекторность, децентрализация и пестрота политических позиций. Но, при этом, во всей своей совокупности общественные организации слабо влияют на принятие решений и политические процессы областного значения. Одна из причин этого - закрытость местной власти и ее отстраненность от внешних рекомендаций. Единственное, на что могут влиять общественные организации, - это стимулирование формирования соответствующих общественных позиций и мобилизация попыток изменить отношение общественности к отрицательным социальным явлениям в обществе.

Актуальной проблемой функционирования гражданского общества в Украине является **вопрос открытости деятельности общественных организаций**. Хотя резонансные события общественной жизни не являются закрытыми для населения, сами организации не привыкли к практике целенаправленного приглашения представителей СМИ на свои мероприятия или презентации результатов деятельности. Кроме того, не практикуется подготовка отчетов (в том числе финансовых) о функционировании тех или иных организаций. Так, например, в Херсонской области, лишь 10 % организаций размещают информацию о своей деятельности в средствах массовой информации, а в Черниговской такая информация фигурирует лишь относительно 4-5 организаций. Практика отчетов о деятельности общественных организаций фактически отсутствует.

Значительная часть общественных организаций *не информирует общественность о своей деятельности*, что наталкивает на сомнения относительно систематичности их работы. Так, например, в Львовской области из 4 тысяч организаций систематическую активную работу ведут лишь 20 %, т.е. приблизительно 300 учреждений; в Одесской, по наблюдениям экспертов, реально функционируют не больше 10 % зарегистрированных НГО; в Харьковской чисто формально отчитываются про свою деятельность перед органами власти в предусмотренном законом порядке 26 % от общего количества организаций, в Херсонской из нескольких сотен зарегистрированных общественных организаций реально активными признаются лишь 53, т.е. приблизительно 9,5 %. Итак, приходится констатировать определенную искусственность разветвленной системы гражданского общества, что в большинстве регионов проявляется в несистематичности работы. Основная деятельность осуществляется от проекта до проекта, и лишь небольшое количество общественных организаций действует на постоянной основе. С этим связанный тот факт, что возраст общественной организации в современных условиях не очень длинный. После нескольких лет активной жизни большинство из них прекращают свое существование. Несистемность работы общественного сектора в Украине можно объяснить спецификой условий его развития. Много общественных объединений создавались с целью удовлетворения частных интересов, а с потерей актуальности этими интересами фактически прекращается и работа учреждения.

Причинами «негласности» деятельности общественной сферы называют институциональную несостоятельность, отсутствие достаточного финансирования для удержания необходимого персонала, а также несистематичность деятельности. Учитывая характерную для большинства НГО невозможность иметь собственные печатные издания, одним из важных направлений в обеспечении публичности и открытости общественного сектора является создания официальных веб-страниц организаций. Однако очень немногие учреждения в регионах стараются создать и

представить на суд граждан собственные веб-страницы, а еще меньше количество организаций их обновляет или администрирует.

Ограниченное присутствие гражданского сектора в информационном поле Украины – лишь одна сторона проблем, связанных с существованием общественной сферы вообще. Одной из ее характеристик является неравномерность представленности общественных организаций на уровне районов и областей. Кроме того, происходит постоянное уменьшение количества активных общественных организаций на районном уровне. Поэтому анализ деятельности общественного сектора регионов, в основном, сводится к изучению практики НГО областного центра.

Итак, развитие общественной сферы в Украине характеризуется такими тенденциями:

1. С одной стороны, количество общественных организаций и сфер их деятельности постоянно растет, а с другой – активность многих из них является фиктивной и искусственной, что обуславливается низким уровнем финансирования и институциональной способности.

2. Условия для развития общественной сферы в Украине не являются достаточно благоприятными. Система грантов лишь начинает развиваться, поэтому большинство существующий на данном этапе организаций финансируются из бюджетных средств. Тем не менее, имеет место постепенное распространение конкурсных проектов, а также бюджетного заказа на услуги общественных организаций.

3. Наблюдается постепенный процесс профессионализации общественного сектора. Рост количества аналитических центров – лакмус этого процесса.

4. Проблемой остается несистематичность работы НГО, политизация общественных организаций, а также непонимание необходимости отлаживания эффективной коммуникации со СМИ.

5. Неравномерность распределения сети общественных организаций между районами и областными центрами не дает возможности говорить о повсеместности присутствия и развития общественного сектора в Украине.

6. За последний год мероприятия с целью влияния на власть, а также практика масштабных инициатив стала особенно распространенной. Общественные организации осуществляют свою деятельность в разных сферах, затрагивая не только конкретные (например, высокие тарифы на коммунальные услуги), но и стратегические проблемы (например, вопросы, касающиеся тематики европейской интеграции).

Раздел 3. Пространство медиа.

Средства массовой информации (далее – СМИ) являются действенным механизмом влияния на оформление общественных настроений в Украине. Их использование дает возможность эффективно проводить избирательные кампании, информировать население о разнообразных событиях всеобщего значения, формировать отношение населения к деятельности местных и государственных органов власти, а также публичных деятелей.

Анализируя **структуру регионального медиарынка**, необходимо учитывать не только виды и количество предлагаемых источников, но то, кто является их собственником, тираже, периодичность и стабильность издания (выхода в эфир), широту аудитории и т.п.

В больших и экономически мощных областях большинство СМИ находятся в частной собственности. Кроме того, возникает тенденция к разгосударствлению СМИ. Однако приходится признать, что этот процесс происходит крайне медленно. Больше всего проблем, связанных с пребыванием СМИ в коммунальной собственности, возникает в сфере печатных средств массовой информации. В таких случаях газеты финансово и идеологически зависят от органов местной власти. Вдобавок, с изменением состава чиновников на уровне регионов отношения к коммунальным СМИ также меняется. Важную роль играют политические амбиции как владельцев газет, так и непосредственно журналистов. Следовательно, можно говорить о наличии разрыва между ожиданиями населения регионов и интересами ответственных за финансирование СМИ

коммунальных собственников, что является отрицательным следствием медленного разгосударствления медиарынка.

С другой стороны, есть проблемы и в негосударственных СМИ. Пребывание определенных медиа в частной собственности создает риск их заангажированности. Особенно это заметно в Донецкой области. Одним из наиболее влиятельных изданий является газета «Салон Дона и Баса», 98 % акций которой принадлежит структурам Р. Ахметова (члена и одного из главных финансистов Партии регионов), а еженедельники "Панорама" и «Донецкие новости» входят в сферу интересов народного депутата Б. Колесникова (также члена Партии регионов). Кроме того, в частной собственности представителей местной элиты находятся телеканалы Донецкой области (Р. Ахметов владеет ТРК «Украина», а прокурор Г. Васильев – ТРК "Киевская Русь"). Учитывая заметность места названных лиц в современной политике, возможность лоббирования их интересов через собственные СМИ очень вероятна.

В Львове газета «Прогресс», фактическим собственником которой был новоизбранный мер города А. Садовый, прекратила свой выход сразу после завершения успешной для владельца избирательной кампании. Таким образом, можно утверждать, что некоторые владельцы используют СМИ как инструменты для достижения своих краткосрочных целей.

Существенный недостаток регионального рынка СМИ, на которую следует обратить внимание, – это его территориальная ограниченность. Во многих регионах большинство коммерческих СМИ сосредоточено в областных центрах и близлежащих к ним населенных пунктах. Вдобавок, их деятельность часто направлена на отображении работы органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Следует заметить, что специфика медиапространства некоторых областей характеризуется широким распространением и популярностью русскоязычного продукта, а также трансляцией русских каналов или русских передач. Например, в Донецкой области больше 60 % печатных периодических СМИ выходят на двух языках – украинском и русском; при этом, реальным спросом на рынке пользуются лишь русскоязычные издания. Подобная ситуация имеет место также в Одесской и Харьковской областях. Эту тенденцию можно объяснить, во-первых, ненадлежащим качеством отечественного медиапродукта, а также особенностями региональной идентичности населения. Интересно, что на Волыни, которая имеет пограничное географическое положение, в медиапространстве присутствует вещание других стран (Польши, Беларуси), которые, однако, не пользуются особой популярностью.

Главные недостатки регионального украинского телеэфира в глобальном смысле – это низкое качество продукта, предложенного аудитории, а также заангажированность журналистских позиций. Именно поэтому передачи, которые предлагают зрителям объективные новости на информационно-аналитические программы, пользуются значительно большей популярностью среди населения, чем «заказанные» определенными политическими силами передачи.

По сравнению с телевидением и печатью, радио – менее заангажированное средством информирования граждан. Однако специфика заполнения радиозфира определяется логикой принесения прибыли владельцу. Поэтому о распространении однозначно качественного радиопродукта на региональном уровне говорить не приходится.

В таких условиях прогрессирует популярность интернет-изданий, которые менее зависимы от воли владельца или заказчика, а также нуждаются в меньших материальных ресурсах та затратах времени. Тем не менее, говорить о полной независимости интернет-изданий также не следует. Например, популярный в Донецкой области ресурс «НОВОСТИ.dn.ua», что занимает ярко выраженную критическую позицию относительно объединенной вокруг Партии регионов местной власти, связывают с региональным представительством БЮТ; сайт "Остров" связал себя на выборах 2006 г. с блоком ПРП-ПОРА, а главный редактор сайта – известный и за пределами области журналист С. Гармаш – возглавил список этого блока в областной совет; ресурс КИД («Коммуникационно-Информационный Департамент») известный как неофициальный рупор Партии регионов.

Практически во всех регионах наблюдается тенденция к росту количества печатных СМИ. Следует отметить, что рынок печатных СМИ во всех регионах представлен довольно хорошо: в

Винницкой области на данный момент зарегистрировано 502 печатных СМИ, в Донецкой – 400, в Одесской – свыше 800, в Сумской – в 280; в Херсонской – приблизительно 350. Такая широкая представленность связана с тем, что именно печатные средства массовой информации пользуются наибольшим спросом. В то же время, много из зарегистрированных газет не имеют возможности полноценно функционировать и регулярно издаваться за неимением финансирования и стремление владельцев перепродать свою частицу.

Изменения отрицательного характера связаны с исчезновением ряда печатных СМИ с регионального медиарынка. Сложная ситуация возникла в Львовской области: там на протяжении года прекратили свое существование газеты «Прогресс», «Аргумент-газета», «Аргумент-власть», «Молодая газета». Обратной стороной этого процесса является ограниченное появление новых печатных изданий на информационном рынке: за последний год в регионе появились лишь 3 печатные региональные издания. Причин такого массового обвала медиарынка много: перенесение предпринимателями своего бизнеса со Львова в Киев, в результате чего проекты остаются без финансирования; активный переезд журналистов в столицу; нежелание местных органов власти надлежащим образом поддерживать свои СМИ.

Подобная тенденция наблюдается и в Херсонской области. В 2006 – в начале 2007 гг. в регионе прекратили свое существование несколько газет. Если закрытие некоторых из них можно было предусмотреть, поскольку они имели признаки сугубо предвыборных проектов (газеты «Пенсионер», «Рабочий», «Правда Херсонщины»), то закрытие таких газет, как «Возраст» и «Взгляд» вызвало неудовольствие населения, поскольку эти газеты сумели найти свою стабильную читательскую аудиторию.

Итак, можно констатировать, что мощность и масштабность влияния СМИ в разных регионах не одинакова. Это объясняется заинтересованностью или незаинтересованностью определенных политических сил или политиков проводить активную информационную деятельность в пределах региона, высоким уровнем интереса населения определенной области рынком СМИ, финансовыми возможностями региональных медиа. Т.е. главными факторами, которые определяют структуру рынка СМИ на областном уровне, являются факторы владельца, заказчика и аудитории. Такая конъюнктурная зависимость существенным образом тормозит развитие регионального медиапространства.

Анализируя **влиятельность и силу региональных СМИ**, можно сделать вывод, что, несмотря на названные выше трудности, печатные издания остаются наиболее популярными средствами массовой информации, поскольку они являются удобными и доступными в пользовании. Вместе с тем, возрастает уровень и популярность интернет-изданий. При этом, повышение популярности интернет-изданий не является глобальной общеукраинской тенденцией, так как определяется финансовыми возможностями регионов, а также наличием заинтересованных в таком способе распространения информации субъектов.

Что касается теле- и радиокompаний, то приходится признать, что популярность общенациональных каналов и станций достаточно велика. Такая тенденция наблюдается во всех областях без исключения. Кроме того, соотношение количества сетевых и местных каналов не сбалансировано.

Относительно вопроса **давления органов власти на СМИ** можно констатировать, что местные органы являются основателями многих печатных средств массовой информации, а потому имеют влияние на их редакционную и журналистскую коллегию. Одновременно следует указать, что в большинстве регионов взаимодействие власти со средствами массовой информации имеет коммерческий характер, поскольку местная власть нуждается в освещении своей деятельности, а СМИ вынуждены продавать газетные площади и эфирное время органам власти, чтобы получить прибыль.

Особенно усиливается давление на СМИ во время избирательных кампаний. Владельцы средств массовой информации через редакторов диктуют журналистам «правила игры», ставя под сомнение, таким образом, свободу слова и обязанность журналистов распространять объективную информацию. Вдобавок, если центральные СМИ еще могут защитить свои права через акции

протеста, то для региональных средств массовой информации такого шанса, по обыкновению, нет. С другой стороны, распространенной является практика заказанных статей и репортажей.

Влиятельные политические партии стремятся информировать общественность через средства массовой информации о своей деятельности не только во время избирательных кампаний. При этом, интересно и показательно, что в большинстве регионов отсутствуют официальные партийные издания. Активизация агитации за ту или другую политическую силу, чаще всего, бывает связана с избирательной кампанией, т.е. не является постоянной и систематической. В таком контексте, яркий пример – это медиaprостранство Донецкой области: сразу после выборов 2006 г. донецкая печать вдруг потеряла интерес ко многим проблемам, о которых недавно писала много и подробно. БЮТ неоднократно в избирательный период заявлял о намерениях создать в области независимые телеканал и газету. Но на сегодняшний день, кроме сайта «НОВОСТИ.dn.ua» БЮТ не имеет мощного медиаресурса ресурса в регионе. СПУ к моменту старта кампании получила контроль над известным в области еженедельником «Донецкий кряж», но после выборов еженедельник начал понемногу избавляться от левой риторики. После того, как на парламентских выборах Партия экологического спасения "ЕКО + 25 %" не сумела даже приблизиться к проходному барьеру, еженедельник "Донецкие новости" перестал посвящать проблемам экологии на Донбассе по 2-3 страницы в каждом номере.

Очень часто объектом давления со стороны власти становятся журналисты, профессиональная позиция которых противоречит интересам основателей, владельцев или приближенных к ним лиц. Фактически во всех областях на протяжении 2006 г. возникали подобные проблемы. В некоторых случаях доходило до судебных исков. Несмотря на это, можно утверждать, что органы власти стали более толерантно подходить к распространению журналистами критических взглядов относительно их деятельности. Кроме того, следует отметить, что проблема большинства регионов – это непрофессиональное отношение журналистов к своей работе, что является причиной дефицита серьезной аналитики. Следовательно, общественный запрос на высококачественный информационно-аналитический продукт обеспечивается не в полной мере.

Подытоживая все вышесказанное, можно сделать такие выводы относительно медиaprостранства Украины:

- 1. Средства массовой информации, которые находятся в коммунальной собственности, финансово зависят от власти.*
- 2. Владельцы частных СМИ часто лоббируют свои интересы через принадлежащие им информационные каналы.*
- 3. Характер политической заангажованности СМИ зависит от фактора владельца или фактора заказчика.*
- 4. Давление на СМИ особенно возрастает во время избирательных кампаний.*
- 5. Наибольшей популярностью в регионах Украины пользуются печатные средства массовой информации.*
- 6. Рынок интернет-изданий в большинстве регионов находится на начальной стадии развития.*
- 7. Существует устойчивая зависимость уровня работы профессиональных журналистов в регионе от возможности их финансового обеспечения.*
- 8. Во всех областях ощущается дефицит серьезного аналитического продукта в СМИ.*

Раздел 4. Экономика регионов Украины.

Определяя особенности региональных экономик в Украине, следует исходить из разнообразия и неоднородности как их базовых характеристик, так и подходов к выбору моделей использования имеющихся ресурсов. Поэтому экономическую проблематику нельзя рассматривать изолированно от проблематики политической, поскольку именно удачно спланированная и

реализованная политика является залогом эффективного использования ресурсного потенциала. Следовательно, целостное представление о национальных особенностях экономики регионов Украины можно сформировать лишь при системном изучении исходных условий ее развития, основных фаз и логики преобразований, а также особенностей взаимодействия между политическими центрами на национальном и региональных уровнях.

Структура экономики регионов Украины. При изучении особенностей региональных экономик важно помнить, что условием успешной деятельности в регионе является адекватное определение позиций территории в системе государственного управления и хозяйственной деятельности, а также формулирование ее конкретных преимуществ. Постоянная конкурентная борьба между регионами за ресурсы (например, бюджетные средства, инвестиционные вливания, человеческий ресурс и т. д.) – это неотъемлемая часть здорового функционирования региональных экономик. Кроме того, не следует уменьшать роль политического фактора в процессе определения векторов и темпов развития регионов. Таким образом, рассмотрение ресурсного потенциала украинских территорий имеет методологическое значение при определении стартовых возможностей развития административно-территориальных единиц, а также для выявления особенностей государственной региональной политики.

Украина имеет значительный природно-ресурсный потенциал и благоприятные природно-климатические условия для проживания и ведения хозяйственной деятельности на всей территории. Основными составляющими ее ресурсного потенциала являются земельные, минерально-сырьевые и рекреационные ресурсы. При этом экономическое значение водных, лесных и других ресурсов также достаточно высоко. На сегодняшний день, промышленно освоено 40-75% разведанных запасов основных видов полезных ископаемых: запасы железных руд составляют более 18% общемировых запасов этих минералов, марганцевых – более 43%. Кроме того, Украина занимает ведущие места в мире по запасам титана, циркония, урана, лития, графита, каолина, огнестойких глин, серы, калийных солей, декоративного камня и т. д. В то же время, запасы нефти и газа являются недостаточными, так как обеспечивают потребности экономики лишь на 10% и 20% соответственно. Однако, не смотря на высокие показатели ресурсного обеспечения, экономика Украины характеризуется неравномерным распределением природных ресурсов, а, следовательно, и показателями экономической успешности.

Анализируя различия мощностей региональных экономик и структуры природно-ресурсного потенциала, можно констатировать, что одной из основных причин их неравномерного развития является то, что ресурсы, особенно минерально-сырьевые, территориально локализованы. Так, например, в Донецкой, Днепропетровской, Запорожской, Кировоградской, Львовской, Луганской, Полтавской областях минерально-сырьевые ресурсы – это ключевой фактор хозяйственного развития. Лесные ресурсы определяют производственную мощь Карпатского региона и Полесья, рекреационные – Карпатского региона и Автономной Республики Крым. Часть отраслей инфраструктурного обеспечения (транспорта, связи) наибольшая в структуре валовой добавленной стоимости (далее – ВДС) пограничных территорий – Одесской (30%) и Львовской (18%) областей. Операции с недвижимостью, сдача в аренду и сфера услуг – важный элемент в экономике городов Киева и Севастополя (а также АРК в целом), Волынской, Закарпатской, Львовской, Одесской, Тернопольской, Харьковской, Черновицкой областей.

Важным сегментом экономики Украины является пищевая промышленность. Предприятия некоторых областей ориентируются именно на этот сегмент рынка. В частности, это касается Волыни, Львовской, Херсонской, Черниговской и других областей. Условиями развития пищевой промышленности в некоторых областях, являются, во-первых, развитое сельское хозяйство, а во-вторых – иностранные инвестиции, которые часто позволяют производить продукцию европейского качества. Следовательно, продукция пищевой промышленности является экспортной.

Распространенная форма экономической деятельности в Украине – оптовая и розничная торговля. Не учитывая высокий удельный вес торговли в экономике Киева и Севастополя (26% и 24% соответственно), наблюдается такая закономерность: в регионах с низкими показателями экономического развития часть оптовой и розничной торговли выше, чем в развитых регионах (в

частности, это касается Волынской, Закарпатской, и Черниговской областей, меньшей мерой – Херсонской и Хмельницкой).

Интересная тенденция просматривается в аграрной специализации регионов. Территории, которые имеют наивысшую часть сельского хозяйства в структуре ВДС, обычно отстают по показателям уровня экономического развития. От четверти до трети общего оборота ВДС, полученного от сельского хозяйства, создается в регионах, вклад каждого из которых в экономику не превышает 2%.

Описанное распределение ресурсов обуславливает формирование стойкой ассоциации отечественных финансово-промышленных групп с определенными регионами (в частности – Донецким, Днепропетровским, Запорожским, Луганским, а также Харьковским – структура экономики последнего дополняет ресурсную базу промышленных областей). С одной стороны, это доказывает важность географической концентрации ресурсов для региональных экономик, а с другой – говорит о существенной дифференциации условий развития регионов. В сочетании с политическим фактором такая дифференциация оказывает непосредственное влияние как на экономическую политику в регионе, так и на политику государства относительно региона.

Неравномерное распределение ресурсов как исходное условие развития территорий дополняют ряд проблем, связанных с особенностями региональной политики относительно природопользования. Среди них ключевой является недостаточное, неэффективное и несбалансированное использования имеющегося ресурсного потенциала. В частности, до сих пор нет полноценной и адаптированной к рыночным условиям политики государства относительно развития отечественного туризма.

Другая проблема – интенсивное и нерациональное природопользование, которое становится причиной сложной экологической ситуации во многих регионах. В зависимости от степени загрязненности воздуха, воды и земли выделяют такие типы территорий: территории экологического бедствия (тридцатикилометровая зона Чернобыльской АЭС, юг Херсонской области и северная полоса Крыма), очень загрязненные территории (Полесье, Среднее Поднепровье, Донбасс и Юг (кроме юго-запад Одесской области и Запорожско-Донецкого Приазовья), Северная Буковина, юг Киевской и Черкасской, а также центр Полтавской областей), умеренно загрязненные территории (почти весь северо-восток Украины, где загрязненные территории принадлежат к зоне влияния больших и средних городов) и условно чистые (северный склон Украинских Карпат, южная Волынь, границы Ровенской и Тернопольской областей, Поднепровье на границе Черкасской и Полтавской областей, север Сумской и Черниговской областей, центральное Подолье, некоторые ареалы горного Крыма).

Особое внимание следует обратить на такой важный ресурс регионального развития как удобное геополитическое расположение Украины, а также его неполноценное использование. 15 из 25 регионов страны имеют сухопутную границу с соседними государствами, что обуславливает формирование большого количества транзитных потоков в направлениях «запад-восток» и «север-юг», а также довольно развитой транспортной инфраструктуры. Кроме того, можно говорить о наличии базы для пограничного сотрудничества. Тем не менее, активность такого сотрудничества большей частью наблюдается в западных областях Украины, в частности – в Львовской и Закарпатской. При этом, если в первой этот сегмент экономики достаточно структурирован и стабилен, то на Закарпатье подобное сотрудничество имеет место на уровне частных хозяйств, что не может обеспечить максимальную прибыльность для экономики региона. Следовательно, заслуживает внимания ненадлежащий уровень развития пограничного сотрудничества в большинстве регионов Украины.

Делая обобщающий вывод относительно структуры украинских региональных экономик, можно констатировать сложность их отраслевой и территориальной структуры, которая предопределяет невысокую самодостаточность и потребность в украинских и зарубежных партнерах. Это означает, что прямой зависимости между особенностями структуры регионального ресурсного потенциала и уровнем их экономического развития нет. На ресурсную базу каждого региона влияет целый ряд факторов, которые могут иметь неэкономическую природу – быть изменчивыми, непредсказуемыми или даже случайными. Поэтому при изучении особенностей

регионального развития следует рассматривать экономику территорий как целостный комплекс, образованный компонентами экономического (например, ресурсная база, наличие развитой инфраструктуры, конкурентоспособность и т.п.), политического (например, зависимость региональной экономической политики от политических решений центральной власти, неравномерное распределение бюджетных средств, личные интересы местных элит и т.п.) и социального (например, уровень заработной платы, соотношение показателей занятости и безработицы, миграционные процессы и т.п.) характера.

Таким образом, только анализ всех компонентов структуры природно-ресурсного потенциала регионов Украины и особенностей его использования позволяет сделать выводы об уровне развития и потенциале региональных экономик как каждой отдельно, так и по стране в целом. Вдобавок, особенности ресурсного обеспечения в значительной мере определяют социальную и политическую ситуацию в областях. На основании такого вывода можно выделить несколько групп украинских регионов по признаку общности характеристик экономической, политической и социальной ситуации в них.

1) **Наиболее обеспеченными природными ресурсами регионами являются Донбасс и Приднепровье в составе Днепропетровской, Донецкой, Луганской и Запорожской областей.** На этих территориях сосредоточены значительные запасы минеральных ресурсов, что определяет особенности экономической деятельности (в частности – развития промышленности). Так, например, Донецкая область – это основной поставщик металла, топлива, продукции машиностроения и химической промышленности; при этом в отраслевой структуре промышленного производства наибольший удельный вес имеет черная металлургия (53 %), а на топливно-энергетический комплекс приходится почти 25% доходов экономики. Тем не менее, экологическая ситуация в восточных регионах довольно сложная. Это порождает немало проблем для местных властей, которые вынуждены балансировать между интересами бизнеса в лице владельцев больших предприятий и требованиями населения.

Общая логика оформления региональных политических систем в восточных регионах предусматривает слияние политических и бизнес элит. Например, почти весь большой бизнес Донбасса связан со структурами Партии регионов, а все его влиятельные представители принадлежат к депутатскому корпусу или Верховной Рады, или Донецкого областного совета. Подобные тенденции (возможно, в меньших масштабах) наблюдаются в Харьковской, Одесской и других областях. Таким образом, с одной стороны, происходит формирование мощных кланов вокруг общих экономических интересов. С другой – местные органы власти фактически становятся ареной для артикуляции этих интересов в регионах.

2) **Специфический региональный тип природно-ресурсного потенциала характерен для Закарпатской, Львовской и Ивано-Франковской областей.** Три карпатских региона имеют достаточно высокий уровень обеспечения природными ресурсами, в частности – водными, лесными и рекреационными, а Львовская область – еще и минерально-сырьевыми. Тем не менее, из-за нерационального использования ресурсной базы (например, чрезмерные вырубki лесов) имеет место заметное нарушение природно-экологического баланса, существенно снижающего экономическую производительность некоторых территорий.

3) **Наименее обеспеченными ресурсами регионами Украины являются Волынская, Ровенская, Черниговская и Сумская области.** При этом реальная причина слабости экономик этих регионов – это нерациональное и неэффективное использования имеющегося потенциала. Если учитывать, что на Волыни и в Ровенской области сельское хозяйство – это один из ключевых сегментов экономики, а земельные и лесные ресурсы – основным компонентом ресурсной базы, то низкие показатели экономического развития является результатом неудачной политики как на местном, так и на общегосударственном уровнях.

Важно, что и Волынская, и Ровенская, и Черниговская области – это пограничные регионы Украины. Тем не менее, несмотря на правительственную политику регулирования трансграничного сотрудничества, эффективного международной кооперации в них организовать не удалось (о всеобщности этой тенденции говорилось выше). Для сравнения – достаточно активно этот компонент региональной экономики работает в Львовской области, которая обладает одной из

наиболее развитых в государстве транспортных сетей (важнейшие железнодорожные, автомобильные, трубопроводные и электропроводные магистрали, которые соединяют Украину со странами Европы). Следовательно, вопрос инфраструктуры имеет большое значение при определении экономического потенциала региона. Отсутствие развитой инфраструктуры на Волыни и в Ровенской области существенно снижают производительность ресурсного потенциала этих регионов.

В контексте вопроса эффективного использования региональной ресурсной базы привлекает внимание ситуация в Черниговской области. Несмотря на малоблагоприятные исходные условия для развития экономики (область занимает лишь 5,3 % территории Украины и обеспечивает только 1,6 % национального показателя производства продукции промышленности), географическое расположение на стыке трех государств, разветвленная сеть транспортных путей, непосредственное соседство со столичной областью создают широкие возможности для развития туризма в регионе (с 2003 г. область является членом украинско-русско-белорусского Еврорегиона „Днепр”, активно развивает сотрудничество с регионами России, Беларуси, Литвы, Эстонии, Венгрии, Казахстана и Македонии). Однако пропагандистская работа областного и городского советов ограничивает развитие туристических возможностей области. Такая ситуация свидетельствует о доминировании личных и корпоративных экономических интересов над приоритетами регионального развития в некоторых областях Украины, а также показывает негативы подобного влияния.

4) **Автономная Республика Крым имеет уникальные рекреационные, климатические и морские ресурсы**, что является основой развития морского хозяйства и рекреационных комплексов Украины, а также определяет перспективы развитие региона как курорта международного значения. Существенное влияние на экономику АРК имеет частное предпринимательство и инициатива населения. Тем не менее, несмотря на уникальность ресурсной базы, замедляет темпы развития региональной экономики сезонный характер бизнес-активности, а также чрезмерная зависимость инфраструктуры от иностранного капитала. Соответственно, если учесть общий низкий уровень политической активности населения Крыма, лоббирование собственных интересов мощными экономическими игроками достаточно сильно влияет на политическую ситуацию в регионе, однако об очевидном преобразовании экономической элиты в политическую на данном этапе говорить не приходится.

Обобщающим выводом из предложенного очерка об особенностях региональной экономики Украины является признания того факта, что структура, мощность и потенциал разных территорий существенно отличается. Следовательно, те или иные области нуждаются в разных подходах к выбору моделей социально-экономического развития. Это, в свою очередь, повышает роль государственной региональной политики, поскольку лишь сбалансированный и контекстуальный подход может нивелировать отрицательные влияния структурных отличий экономик регионов.

Динамика социально-экономического развития регионов Украины. Усиленное внимание к проблемам регионального развития является приоритетным направлением национальной политики европейских стран в периоды, когда обеспечение общей экономической стабильности становится особенно актуальным. Если исходить из того, что роль и задачи региональной политики на каждом этапе развития определяются выбором между общенациональной и региональной эффективностью, доминирование первой характерно для этапов экономического спада, а второй – для времен экономического роста.

Динамику социально-экономического развития регионов Украины условно можно поделить на два периода, каждый из которых отличается особыми факторами, тенденциями и ключевыми проблемами. Первый – период продолжительного социально-экономического кризиса (1991-2000 гг.), второй – период экономического роста (с 2001 к настоящему времени).

Период социально-экономического кризиса (1991-2000 гг.), ставший следствием глубинных трансформаций не только в политической жизни Украины, но и изменения ресурсной и процедурной базы экономики, проявился в целом ряде отрицательных тенденций. Важное падение валового внутреннего продукта при общем сокращении объемов товарной продукции и услуг, информационные процессы, которые деформировали систему денежно-кредитного обращения,

рост бюджетного дефицита и дефицита платежных балансов, рост численности безработных при резком снижении жизненного уровня населения привели к глубокому экономическому кризису во всех регионах Украины. Проявлениями кризиса стали сокращения выпуска продукции конечного потребления (машиностроения, легкой, пищевой, деревообрабатывающей промышленности), увеличение объемов неденежных (бартерных) расчетов экономических агентов между собой и с бюджетом (в 1998 г. в половине регионов неденежные расчеты предприятий превышали 40%), спад экономического обмена между регионами, снижение конкурентоспособности регионов на внешних рынках. Углублению кризиса способствовали резкое и дифференцированное повышение цен на продукцию разных областей материального производства, а также уменьшение объемов капитальных вложений в развитие экономики. Кроме того, неравномерность разворачивания кризисных явлений за пределами областей и на их территории заложили фундамент для дальнейшего углубления диспропорций в экономическом развитии регионов. Соответственно, в начале XXI-го столетия более конкурентоспособными оказались экономики тех регионов, которым удалось сохранить инфраструктуру промышленного комплекса. При таких условиях, выход из масштабного и многомерного кризиса был возможен за счет системных реформ на уровне государственной политики.

Положительная экономическая динамика в регионах Украины (**период экономического роста, 2001-...гг.**) наметилась в русле макроэкономических тенденций. Основой положительного сдвига стал *рост объемов промышленного производства*. Структура экономики 14-ти регионов Украины обусловлена доминированием промышленной сферы. Наиболее развитыми в этом отношении являются Днепропетровская, Донецкая, Запорожская, Луганская, Полтавская, Харьковская области и город Киев – на них приходится свыше 60% национального промышленного производства. При этом удельный вес Волынской, Закарпатской, Кировоградской, Тернопольской, Херсонской, Черновицкой областей и города Севастополь составляет меньше 1% от общего промышленного производства по стране. Тем не менее, тенденции в развитии экономики областей в 2003 г. продемонстрировали наращивание объемов промышленного производства во всех регионах Украины. Кроме того, показатели темпов прироста промышленности выше средних украинских имели место в традиционно не промышленно ориентированных областях – Житомирской, Закарпатской, Ровенской, Тернопольской, Черкасской, Черновицкой. При таких условиях, наметилась тенденция к сокращению региональной диспропорции по критерию производства промышленной продукции на одного человека.

Заметную роль в процессе преодоления экономического кризиса в регионах Украины сыграло внедрение в 1998-1999 гг. на свыше 10% территории страны специальных режимов для инвестиционной деятельности в 11-ти специальных экономических зонах (далее – СЕЗ) и на территориях приоритетного развития (далее – ТПР) в 9-ти регионах. Создание специальных режимов для привлечения частных инвестиций должно было решить экономические проблемы определенных территорий: нестабильность в регионах с развитой угольной промышленностью (Волынской, Донецкой и Луганской областях), медленное развитие городов с высоким удельным весом предприятий военно-промышленного комплекса (Харьков и Шостка), преодоление последствий техногенных и экологических катастроф (Закарпатская, Житомирская, Черниговская области). Результаты такого эксперимента оказались довольно противоречивыми. С одной стороны, он имел отрицательное влияние на развитие конкурентной среды в регионах (поскольку определенные предприятия в пределах одной области пользовались фискальными льготами) и распределение бюджетных затрат (сумма полученных налоговых льгот часто превышала сумму уплаченных налогов), а также создавал угрозу злоупотребления за счет импорта товаров на льготных условиях. С другой стороны, благодаря практике внедрения специальных режимов удалось реализовать несколько успешных инвестиционных проектов и преодолеть кризисы на предприятиях в регионах. Тем не менее, общий вывод состоял в том, что функционирование рассмотренных механизмов привело к сокращению государственного, а не местных, бюджета. В результате в 2005 г. Верховная Рада приняла решение об отмене фискальных льгот всем без исключения субъектам СЕЗ и ТПР.

Другой важный шаг в рамках региональной политики правительства касается развития трансграничного сотрудничества. В Украине создано и функционируют 6 еврорегионов: «Буг», «Карпатский», «Нижний Дунай», «Верхний Прут», «Днепр» и «Слобожанщина». Целью создания еврорегионов является расширения взаимовыгодного межгосударственного и межрегионального сотрудничества, предоставление областям возможности самостоятельно выходить на международных партнеров и искать техническую помощь для реализации региональных проектов. Кроме того, на сегодня все украинские области имеют соглашения с сопредельными территориями соседних стран, а большинство – также соглашения о сотрудничестве с органами региональной власти разных государств мира.

Влиятельными факторами в развитии региональных экономик в Украине на протяжении последних лет стали *изменения в структуре собственности на уровне регионов, которые имели место вследствие внедрения новых форм хозяйствования*. В результате приватизационных процессов существенно уменьшилась частица государственного сектора экономики. На данный момент производство двух третей товаров и предоставление услуг в половине регионов осуществляют приватизированные предприятия. Фактически это обуславливает потерю непосредственного административного влияния органов местной власти на субъекты хозяйствования. Большой вес в регионах приобретают новообразованные негосударственные организации, структуры и их объединение. В результате, влияние негосударственного сектора на формирование доходов в регионах возрастает.

Таким образом, на сегодня большинство предприятий регионов находятся в частной собственности. Однако вызывает беспокойство тот факт, что немало из них полностью или частично находятся в собственности граждан других государств (например, Херсонский нефтеперерабатывающий завод принадлежит русской группе „Альянс”; крупнейшей иностранной компанией, представленной в Одесской области, является «Лукойл», владеющая Одесским нефтеперерабатывающим заводом, обеспечивающим до 25 % промышленного производства региона) или представителям элит других регионов (например, херсонский производитель коньяков ВАТТ АПФ „Таврия” вошел в днепропетровскую корпорацию «Логос»). При таких условиях особенность развития бизнеса в определенных областях – это постоянная угроза его потери представителями местной бизнес-элиты и перехода под контроль больших бизнес-группировок из других областей и стран.

Абстрагируясь от проблем отдельных регионов или конкретных областей, констатируем, что ключевой структурной проблемой региональной экономики Украины является **рост диспропорций социально-экономического развития регионов**, ставший существенным тормозящим фактором на пути к стабильно высоким темпам экономического роста. В частности, наличие таких диспропорций препятствует осуществлению единой экономической и социальной политики в государстве и формированию общегосударственного рынка товаров и услуг, не позволяет использовать преимущества территориальной организации и специализации работы, а также потенциал межрегионального и пограничного сотрудничества. Причиной ситуации, которая сложилась, стало продолжительное влияние ряда факторов естественного, исторического и управленческого характера. Трансформационные процессы, сопровождаемые глубоким кризисом (период социально-экономических трансформаций, 1991-2000 гг.), в частности, были направлены на обеспечения стабильности макроэкономической ситуации, что часто противоречило интересам сбалансированного регионального развития. На современном же этапе определения приоритетных направлений общегосударственной экономической политики Украины происходит не просто с учетом, а с признанием доминантной роли регионального фактора в процессах экономических трансформаций. С одной стороны, это обуславливает формирование стабильных и прибыльных региональных экономик, однако с другой – приводит к росту диспропорций социально-экономического развития регионов. Следует выделить несколько основных проявлений этой тенденции.

Во-первых, сейчас в Украине происходит *территориальное перераспределение экономического потенциала*. Так, например, по результатам 2001-2002 гг., в 6-ти регионах (Донецкой, Днепропетровской, Луганской, Запорожской, Харьковской областях и городе Киеве)

было сосредоточено 48.4% основных средств страны, 52.2% производства валовой добавленной стоимости, 62.5% производства промышленной продукции, 48.5% объема инвестиций в основной капитал. Другая заметная тенденция – концентрация основной экономической мощности в областных центрах или ограниченном количестве городов (в частности, это можно отследить на основании анализа таких показателей как распределение иностранных инвестиций в пределах региона и количество малых предприятий в областных центрах и других городах регионов). Такая ситуация дает возможность говорить о несбалансированности территориальной организации региональной экономики, что приводит к возникновению депрессивных и полностью зависимых от областных центров территорий в пределах области.

Во-вторых, несмотря на названные положительные сдвиги, существуют проблемы, связанные с *отсутствием изменений структуры промышленного комплекса регионов*. В большинстве из них решающее значение играют одна–две сферы. Так, например, для Днепропетровской, Запорожской и Донецкой областей доминирующими отраслями являются металлургия и обработка металла, для Закарпатской и Сумской – машиностроение, для Луганской и Полтавской – производство продуктов нефтепереработки и ядерного топлива, для Ивано-Франковской, Николаевской, Ровенской – производство и распределение электроэнергии, газа воды. Часто области промышленности, которые доминируют в регионе, являются сырьевыми или вырабатывают промежуточную и низкотехнологическую продукцию. Это обуславливает невысокую конкурентоспособность некоторых регионов на международных рынках (например, состоянием на 2001 г. удельный вес 10-ти регионов в общеукраинском экспорте не превышала 1%).

Анализируя проблему отсутствия преобразований в структуре производства, следует подчеркнуть, что наращивание выпуска продукции сырьевых и полусырьевых областей без увеличения выпуска продукции конечного потребления нельзя оценивать как положительное, особенно в долгосрочной перспективе. В этом контексте примером может служить Запорожская область, которая по объемам выпуска промышленной продукции в 2000 г. достигла показателей 1990 г., однако без существенных изменений в структуре производства, а, следовательно, – без улучшения социально-экономической ситуации в регионе.

В-третьих, довольно сомнительным кажется положительное влияние на преодоление социально-экономических диспропорций *институциональных преобразований*, которые происходят в регионах. Основная масса частных предприятий на сегодня сосредоточено в 5-ти регионах: г. Киеве, Донецкой, Днепропетровской, Харьковской и Львовской областях. Тем не менее, удельный вес малых предприятий в объемах производства продукции в Днепропетровской, Донецкой, Запорожской и Луганской областях является наименьшим по Украине, что можно объяснить мощностью общего экономического потенциала этих регионов. Т.е. такая ситуация позволяет говорить о существенной несбалансированности и неоднородности региональных экономик.

В контексте проблемы малого предпринимательства в регионах следует упомянуть о *диспропорциях в развитии инфраструктуры* его поддержки. Прежде всего, это касается объектов информационно-консультативной сферы (бизнесов-центров и бизнес-инкубаторов). Недостаточный объем соответствующих услуг, а также отсутствие координации и упорядочения функций разных объектов инфраструктуры со стороны органов местной власти препятствуют формированию благоприятной предпринимательской среды в регионах.

В-четвертых, до сих пор актуальной остается *дифференциация регионов по показателям экспорта и импорта*. Состоянием на 2003 г. удельный вес Волынской, Житомирской, Кировоградской, Ровенской, Тернопольской, Херсонской, Хмельницкой, Черновицкой, Черниговской областей и г. Севастополь не превышал 1% в общем экспорте и импорте. При этом, вес трех регионов (Донецкой, Днепропетровской и Запорожской областей) составлял 44.6%.

Отдельного рассмотрения нуждается проблема *региональной асимметрии по объемам инвестиций в экономику регионов Украины*. Традиционно лидером по этому показателю является г. Киев. Второе место занимает Донецкая область. Однако нестабильность инвестиционных потоков, а также значительный разрыв между регионами, в которые вкладывают больше и меньше всего, свидетельствуют о низкой инвестиционной привлекательности большинства территорий.

При этом на протяжении последних двух лет наблюдается рост объемов иностранных инвестиций в экономику областей Украины. Положительные тенденции относительно улучшения инвестиционного климата можно наблюдать в Винницкой области: состоянием на 1 января 2007 г. в экономику области привлечено 92,9 млн долл. США прямых иностранных инвестиций, что на 17,4 % больше, чем было в начале 2006 г. Прирост прямого иностранного капитала в Одесской области за 2006 г. составлял 109,1 млн долл. США против 77,2 млн долл. США в 2005 г. В Харьковской области прямые иностранные инвестиции за 2006 г. составляли 615,82 млн долл. США, что в 4,2 раза больше, чем в 2005 г. Кроме иллюстрации общей положительной динамики относительно роста инвестиционной привлекательности региональных экономик Украины, поданные цифры свидетельствуют еще и о разных объемах инвестиций у экономики разных регионов. При этом, чем стабильней и эффективней экономика региона, тем интенсивнее направляемые в него инвестиционные потоки.

Заметим, что ресурсный потенциал некоторых регионов особенно благоприятен для привлечения иностранных инвестиций. Так, например, Одесская область – это один из наиболее перспективных регионов Украины относительно развития внешнеэкономической деятельности, общего предпринимательства, формирования специальных (свободных) экономических зон и развития рекреационных районов приморского типа. Привлекательность Харьковской области для иностранного капитала обусловлена ее размещением в так называемом “восточнукраинском треугольнике”, состоящим из трех наиболее развитых промышленно областей (Донецкой, Днепропетровской, Харьковской), а также выведением экономической мощи из обеспеченности природными ресурсами и развитой инфраструктурой. Положительно, что важность иностранных инвестиций для развития бизнеса регионов предопределяет рост активности местных органов власти относительно привлечения иностранных инвесторов.

«Стартовые возможности» других регионов (например, Херсонской, Черновицкой областей) в привлечении прямых иностранных инвестиций традиционно неудовлетворительны. По обыкновению, это связано с ненадлежащим ресурсным обеспечением и неразвитой инфраструктурой территорий. Соответственно, существует тенденция к снижению их инвестиционной привлекательности в контексте общеукраинского развития.

Кроме того, уменьшение инвестиций в региональную экономику часто бывают связаны с особенностями статистического учета иностранных инвестиций. Проблемными являются вопросы учета показателей объемов инвестируемых средств, которые вкладываются в определенные регионы иностранными корпорациями и промышленно-финансовыми группами. Например, подобные причины обуславливают снижение инвестиционной привлекательности Черниговской области.

Отраслевая структура иностранных инвестиций отмечается значительной дифференциацией. Удельный вес иностранных инвестиций сосредоточен в четырех областях: промышленности (в том числе, пищевой), сельском хозяйстве, оптовой и розничной торговле, а также транспорте и связи. Инвестиции в промышленность стимулируют развитие экономики Донецкой области; в сельское хозяйство и торговлю – Винницкой, Львовской и Херсонской; в машиностроение и финансовую деятельность – Львовской и Сумской; в пищевую промышленность – Винницкой, Одесской, Черниговской; в транспортную отрасль – Воыни и Одесской области; в финансовую деятельность и операции с недвижимостью – Харьковской области.

Вызывает удивление тот факт, что объемы инвестиций в чрезвычайно важные для развития экономики определенных регионов отрасли являются мизерными сравнительно с объемами средств, вложенных в другие сферы региональных экономик. Так, например, практически не финансируется иностранными инвесторами сельское хозяйство Черниговской области, хотя важность этого сегмента для экономики тяжело переоценить.

Еще одна особенность отраслевой структуры инвестиций, которую следует подчеркнуть, связана с ограниченным финансированием социальной сферы регионов. Спонсирование иностранными инвесторами больниц, учебных заведений и социальных программ практически отсутствует. Учитывая проблемы с социальным обеспечением, которые существуют во многих областях, а также другие статьи затрат регионального развития, оставляемые без внимания

иностранного капитала, можно говорить о несбалансированности инвестиционной политики некоторых регионов.

Итак, объемы участия иностранного капитала и инвестиционная привлекательность того или иного региона прямо связаны с его экономической мощью и ресурсным потенциалом, а также с эффективностью политики привлечения иностранного капитала и распределения вложенных средств. Несмотря на положительные экономические показатели отдельных регионов, к сожалению, это не способствует преодолению разрыва между уровнем и темпами развития разных территорий. Таким образом, приходится констатировать, что положительные сдвиги в развитии региональных экономик автоматически не приводят к преодолению межрегиональных диспропорций. Это означает, что потребность в сбалансированных, комплексных и системных мероприятиях по регулированию процессов регионального развития на данном этапе существует и является довольно актуальной.

Общегосударственная и региональная экономическая политика: взаимные влияния.

Роль частного капитала. События «оранжевой революции», а также изменение политического курса, произошедшее после нее, существенно повлияли на экономическую политику Украины относительно регионов. В частности, во многих областях специалисты отмечают уменьшение давления как центральной власти на местную, так и местной – на субъектов экономической деятельности в регионах. Плюрализация политической системы государства, ставшая, с одной стороны, результатом конституционной реформы, а с другой – изменения логики политической борьбы и способов осуществления власти, обусловила доминирование новой формы коммуникации центральной власти с местной – требование лояльности второй к первой с целью получения политических выгод изменилась необходимостью налаживания диалога между центром и периферией, при чем не на личном уровне, а, по крайней мере, между политическими силами. Т.е. элементы обратной коммуникации согласно логике «регион-центр», а не исключительно наоборот, являются свидетельством определенной демократизации. Бесспорно, о полном изъятии политического торга из процесса осуществления власти в Украине говорить еще рано, однако положительные изменения в этом направлении имеют место.

Тем не менее, несмотря на положительные сдвиги в процедурных моментах разработки региональной политики в Украине, проблему ее несбалансированности (содержательный компонент) преодолеть на сегодня еще не удалось. Чиновники в Киеве не имеют объективного и конструктивного взгляда на нужды и проблемы территорий. В сентябре 2005 г. был принят закон «О стимулировании развития регионов», определивший среди других нововведений определил особую категорию «депрессивных территорий» как объекта государственной поддержки. Следует подчеркнуть, что заложенные в законе подходы к способам государственного стимулирования развития территорий концептуально отличаются от распространенной в Европейском Союзе (далее – ЕС) практики. Во-первых, классификация депрессивных территорий в Украине осуществляется на основании особенностей структуры экономики (объемов и специализации); соответственно, выделяют регионы и города областного значения промышленные и сельские районы. В ЕС, кроме выделения сельских и урбанизированных территорий, существует градация на слаборазвитые, структурно слабые территории, а также территории рыбной промышленности. При этом, в отличие от Украины, в которой показатели, что необходимо учитывать при отнесении территории к тому или иному типу (например, плотность сельского населения, уровень безработицы и т.п.), в большей мере, имеют экономический характер и определены относительно абстрактно, в европейских странах признаки депрессивных территорий очерчены более четко (например, плотность населения в слаборазвитых территориях должна быть меньше 8 лиц на кв. км, а и сельских – меньше 100 лиц на кв. км), а также включают показатели социального характера (в частности, уровень бедности и преступности, стандарты образования, экологические факторы и т.п.). Такой подход к регулированию, который, хоть и с определенной мерой предосторожности, можно назвать декларативным, опосредованно свидетельствует об отсутствии понимания глубины и особенностей проблем местного значения, а также путей выравнивания имеющихся в Украине диспропорций регионального развития. При этом можно говорить о системности несбалансированного видения и

отсутствии стратегических перспектив развития, что может стать предпосылкой неэффективности региональной политики в будущем.

Итак, проблемы ненадлежащей коммуникации между центральной и региональной властью, а также чрезмерное вмешательство власти у функционирование экономики регионов (в частности – в работу бизнеса) обусловлены, во-первых, конкретной политической ситуацией в стране и регионе, которая становится причиной непосредственного «неформального» давления, а во-вторых – институциональными недостатками нормативного и процедурного характера, что существенно снижает эффективность региональной политики в государстве.

Среди институциональных недостатков украинской региональной политики, которые выступают в качестве факторов, определяющих общий фон экономической ситуации в областях, следует выделить несовершенство нормативно-правовой базы государственного регулирования регионального развития, низкое институциональную и финансовую способность органов местного самоуправления, отсутствие механизмов формирования местных бюджетов на основе гарантированных государством социальных стандартов предоставления услуг населению независимо от местожительства и т. п. Т. е. можно говорить о незавершенности и несовершенстве модели управления развитием на уровне регионов.

Ярким примером несистемности управления является **регуляторная политика** в регионах. Главный инструмент реализации политики поддержки малого бизнеса и частной инициативы на региональном уровне – соответствующие региональные программы. Они разрабатываются на основе законов Украины “О государственной поддержке малого предпринимательства” и “О национальной программе содействия развития малого предпринимательства в Украине”. На сегодня регуляторная политика могла бы стать одним из ключевых элементов обеспечения эффективного диалога между властью и бизнесом и стимулировать межсекторальное партнерство на региональном уровне. Тем не менее, из-за несовершенства имеющегося инструментария и отсутствия унифицированных подходов к ее реализации такая оценка иллюстрирует лишь стремление.

Несмотря на определенные положительные сдвиги (в ряде областей были проведены мероприятия по стимулированию развития малого предпринимательства и частной инициативы), общим существенным недостатком местных регуляторных актов является слабая подготовка анализа их влияния, неиспользование количественных и качественных измерений результативности, что служит причиной отсутствия информирования общественности об эффективности принятых решений. Итак, в контексте большинства регионов можно говорить о преимущественно формальном выполнении требований регуляторного законодательства, а также почти нулевой заинтересованности как со стороны органов власти, так и со стороны бизнеса и общественности относительно участия в реализации эффективной регуляторной политики.

Что касается **малого предпринимательства** в Украине, то часто отрицательные тенденции его развития зависят от факторов, не связанных с местной властью. В частности, речь идет о несовершенстве налогового законодательства и сложность разрешительных процедур для ведения бизнеса, слабости финансовой поддержки развития частной инициативы, неурегулированности на законодательном уровне вопросов трудовых отношений предпринимателей с нанимаемыми работниками, дефиците собственных финансовых ресурсов у субъектов малого предпринимательства, высокой стоимости кредитов, которые предоставляются финансово-кредитными учреждениями и т. п. В результате, оценивая ситуацию с малым предпринимательством за последние два года, видим, что, с одной стороны, можно наблюдать положительные изменения в развитии малого бизнеса (возрастает количество предпринимателей и малых предприятий, проводится определенная работа относительно отмены регуляторных актов, тормозящих деятельность представителей малого бизнеса и т.п.). С другой стороны, существуют определенные отрицательные моменты, связанные с территориальным и отраслевым дисбалансом регионального предпринимательства, а также неэффективностью законодательства, которое регулирует особенности осуществления предпринимательской деятельности.

Таким образом, институциональные недостатки региональной экономической политики приводят к ограничению инициативы на местах у представителей как власти, так и бизнеса непосредственно, что снижает эффективность и замедляет темпы развития территорий.

В контексте проблемы «неформального» давления центральной и местной власти на ситуацию в регионах необходимо обратиться к вопросу **роли частного капитала в процессах регионального развития**. Заметим, что эта проблематика не является сугубо экономической. Поэтому анализ определенных аспектов региональной жизни нуждается в учете степени их политизированности.

На сегодня существует стремление украинских бизнес-элит обеспечить себе представительство в органах власти разных уровней с целью защиты собственных экономических интересов. Это является источником формирования мощного лобби на региональном и национальном уровнях. Заняв должности в местных органах, представители бизнес-элит получают дополнительные политические инструменты давления на ситуацию в регионе. Т.е. имеет место концентрация экономических и властных ресурсов в руках одних сил, которые могут использовать их как при экономической, так и при политической борьбе. Решающая роль властных ресурсов в политической борьбе является довольно распространенным явлением для местного управления в Украине: для некоторых регионов характерно давление органов местной власти на политических оппонентов с помощью экономических рычагов влияния (например, по оценкам экспертов, на протяжении 2006-2007 гг. харьковская городская власть осуществляла давление на компании, владельцы которых являются политическими оппонентами Партии регионов как правящей в городе силы, – т.е. приверженцев «оранжевой» команды). В регионах, где отсутствуют значительные региональные финансово-промышленные группы, которые были бы представлены в органах местного самоуправления, решение экономических вопросов за счет властных полномочий, хотя и имеет несистемный характер, все равно присутствует (в 2007 г. это касалось, например, Винницкой и Черниговской областей).

Упомянутая выше проблема давления регионального капитала на органы власти разных уровней (использование экономических ресурсов в политической борьбе) является сложной и комплексной. Кроме спонсирования частным капиталом обычных форм политической борьбы (финансирование избирательных кампаний, донорских вливаний в привлекательные для населения социальные программы, проведенные определенной политической силой, и т.п.), бизнес-элиты вкладывают средства в более перспективные с точки зрения расширения собственного политического влияния проекты. С одной стороны, имеет место обеспечения ими доминирование определенной политической силы на региональном уровне. Особенно ярко это наблюдается в восточных областях Украины (Донецкой, Луганской, Харьковской и т.п.), где электоральная поддержка Партии регионов, которой содействуют финансово-промышленные группы Донбасса, фактически тотальна (больше 80%). С другой стороны, региональный капитал стремится распространить свое влияние на уровень национальной политики. Ярчайшим результатом такого стремления и стало само по себе создание Партии регионов как мощной политической силы всеукраинского значения, которая опирается на капитал финансово-промышленных групп и территориально ограниченную, но сильную и стабильную, электоральную базу. Это и обеспечивает присутствие партии в общегосударственных органах власти.

Рассматривая место частного капитала (и клановой системы) в политических процессах в Украине, следует сделать ударение на принципиальном отличии украинской клановой системы от русской: если в России центром тяготения, вокруг которого сплачиваются контролеры финансовых потоков является политическая должность (а, следовательно, личность лидера), то в Украине сама экономическая среда (например, финансово-промышленная группа регионального значения) продуцирует того, кто будет репрезентировать ее интересы в политике, а также оказывает содействие его продвижению на ту или иную должность. Т.е. отечественные политики часто являются зависимыми от воли частного капитала, являющегося на сегодняшний день мощнейшим лобби в украинской политике. Таким образом, выдвижение политического лидера и консолидация вокруг властного центра, что часто бывает результатом договоренностей между представителями

экономических элит, обуславливает особенности не только порядка замещения должностей, а и ротации кадров на должностях.

Таким образом, региональная экономика Украины конституируется и функционирует с учетом как объективных факторов природного характера, так и определенной политики государства и региональных властей. Среди определяющих для экономического развития территорий условий следует обратить внимание на такие параметры:

1. Особенности региональной экономики Украины основаны на существенных различиях в структуре, мощности и потенциале разных территорий. Следовательно, те или иные области нуждаются в разных подходах к выбору моделей социально-экономического развития. Это повышает роль государственной региональной политики, поскольку лишь сбалансированный и контекстуальный подход может нивелировать отрицательные влияния структурных отличий экономик регионов.

2. Проблемой территориальной организации региональной экономики является ее несбалансированность, что становится причиной возникновения депрессивных и полностью зависимых от областных центров территорий в пределах региона.

3. Отраслевая специализация региональной экономики довольно односторонняя. Во-первых, области большей частью ориентируются на отдельные виды экономической деятельности. Во-вторых, в регионах с развитой промышленностью существенно страдает развитие социальной сферы, что отрицательно влияет на уровень жизни населения.

4. Обобщая анализ особенностей динамики регионального социально-экономического развития, видим, что к ключевым факторам, которые углубляют региональные диспропорции в процессе реформирования экономики регионов можно отнести:

- неоднородную адаптированность регионов с разной структурой экономики к функционированию в условиях рыночной конкуренции;

- отраслевой принцип управления экономикой, что обуславливает стимулирование лишь базовых областей, имеющих высокую степень территориальной локализации; недостаточно интенсивное сотрудничество между разными регионами;

- ослабление роли государства относительно регулирования регионального экономического развития и выравнивание диспропорций в темпах и направлениях;

- несимметричность влияния государства через существующие механизмы на развитие разных регионов;

- реформирование системы государственного управления путем децентрализации без создания надлежащей нормативно-правовой базы для этого процесса, что нивелировало бы влияния противостояния центральной и региональной власти на развитие региональных экономик;

- несбалансированность механизма бюджетного регулирования, часто функционирующего на основе двусторонних договоренностей между регионами и центром.

5. Общей тенденцией являются рост объемов инвестиций в экономику регионов, однако основной их объем сосредоточен в областных центрах, а депрессивные районы страдают от неравномерного распределения полученных средств. Кроме того, имеет место отраслевой дисбаланс в распределении инвестиций.