
Наталія Ротар

**ФОРМУВАННЯ КОМУНІКАТИВНОГО
КОНСТРУКТУ «РЕГІОН»
У ДИСКУРСІ ПОЛІТИЧНОЇ ЕЛІТИ
УКРАЇНИ**

У сучасній політичній науці дихотомія *центр – периферія* традиційно використовується для аналізу специфіки регіонального та державного розвитку, змісту і темпів політичних перетворень. Однією з найбільш популярних інтерпретаційних схем центр-периферійного аналізу є модель Е.Шилза¹, який трансформує систему відносин залежності «центр – периферія (залежні території)», наближаючи її до відносин партнерства, коли периферія набуває ознак регіону. У період посткомуністичних перетворень зміни на периферії мають переважно характер трансмутацій, тоді як в центрі вони відбуваються по трансформаційному типу. Ці зміни різноспрямовані, непередбачувані, відбуваються всупереч розрахункам суб'єктів перетворень і соціальним очікуванням, мають і прогресивні, і регресивні наслідки. Але так чи інакше характер змін та їх перспектива відображаються в дискурсивному полі політичної еліти, і саме аналіз дискурсу дозволяє визначити модель регіону – регіону як периферії (залежної території) або регіону як партнера у взаємодії з центральною владою.

В українській науці аналізу процесів регіонального розвитку присвячені численні дослідження В.Базіва, З.Варналія, Я.Верменич, О.Гараня, В.Котигоренка, О.Майбороди, М.Михальченка, Л.Нагорної, О.Рафальського та ін. Дане дослідження не претендує на розкриття всієї складності взаємозв'язку між особливостями регіонального за загальнодержавного розвитку України. Метою даної наукової статті є аналіз процесу формування змістовного значення регіональних проблем на основі вивчення доповідей і виступів Президентів України – Л. Кравчука і Л. Кучми, які мали офіційний характер.

Проблеми регіонального розвитку України почали активно обговорюватися фактично відразу ж після проголошення незалежності в 1991 р. Тоді перед молодого українською державою гостро стояло питання конституційного будівництва, яке передбачало врахування в конституційному полі особливостей регіонального розвитку. Перший президент України Л. Кравчук вже 30 червня 1992 р. виступив перед народними депутатами з власним баченням базових норм і

¹ Шилз Э. Общество и общества: макросоциологический подход // Американская социология. Перспективы, проблемы, методы / Пер. с англ. – М., 1972.

принципів Конституції². На його погляд ВРУ у процесі формування нової системи державної влади та органів місцевого і регіонального самоврядування, приймаючи Закон «Про Представника Президента України» та нову редакцію Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», відійшла від деяких принципових положень з цих питань, які закладалися у Концепції нової Конституції. Нагадаємо, що в Концепції фіксувалося положення про те, що «на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу республіки діє система місцевої державної влади та самоврядування, що здійснюється через відповідні Ради народних депутатів ...», і вищою посадовою особою на території області, району, міста, селища, сільради виступає голова відповідної Ради народних депутатів, який є одночасно головою виконавчого комітету і повноважним представником Президента України». Фактично, Концепція Конституції розглядала місцеві Ради і як органи місцевої державної влади, і як органи місцевого самоврядування. Пізніше, при прийнятті згаданих вище законів, ці питання були вирішені по-іншому.

У цьому виступі Л. Кравчука вперше було заявлено про дискусійність проблеми представництва регіональних інтересів у парламенті України, яка згодом піднімалася усіма президентами України. Л. Кравчук підкреслив, що питання структури парламенту є тією основною позицією, за якої проект Конституції не узгоджується з її Концепцією, згідно з якою парламент України був однопалатним. Конституційна Комісія після тривалих дискусій все ж підтримала аргументи на користь двопалатного парламенту, хоча в додатку до проекту Конституції був і варіант однопалатних Національних Зборів. Основними аргументами на користь двопалатного парламенту був, по-перше, позитивний досвід ефективності такої моделі представництва інтересів, який демонструється більшістю демократичних країн світу зі стабільними правовими системами. По-друге, йшлося про більш ефективний захист інтересів регіонів: «якщо ми вже стаємо на шлях розвитку місцевого та регіонального самоврядування не на словах, а на ділі, то, безсумнівно повинна бути структура парламенту, яка представлятиме інтереси і самоврядних територій»³.

Проблеми регіонального устрою Україні були проаналізовані Л. Кравчуком і в контексті проблеми конституційного регулювання місцевого і регіонального самоврядування, розмежування системи і повноважень органів державної влади та органів самоврядування. Саме з його ініціативи в проекті нової Конституції України були закладені положення, спрямовані на реформування організації державної влади та самоврядування на місцях. Ключовою ідеєю цієї

² Про проект Конституції України. Доповідь Президента України Л.М.Кравчука на сесії Верховної Ради України 30 червня 1992 року // Сільські вісті. – 1992. – 3 липня.

³ Там само. – С. 2.

реформи було роздержавлення місцевих Рад народних депутатів усіх рівнів, перетворення їх в органи місцевого (в селах, селищах, містах) і регіонального (в районах та областях) самоврядування, звільнення від виконання невластивих їм функцій та зосередження їх зусиль на вирішенні питань місцевого життя в інтересах населення відповідної території. Іншою, не менш важливою ідеєю, було створення на регіональному рівні (в районах та областях) органів виконавчої влади та послідовне розмежування їх функцій і повноважень з функціями і повноваженнями відповідних органів місцевого і регіонального самоврядування. Це, на думку президента, відображало ідею будівництва держави, заснованої не на принципі єдності влади і зосередження всієї її повноти в руках однієї державної структури – Рад, а демократичної правової української держави, в якій основним принципом має стати поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову: «Цей процес не буде легким, оскільки самоврядування є такою формою управління, яка найбільш повно відповідає ринковій економіці і політичному плюралізму, тобто ознакам, що визначають громадянське суспільство і правову державу. Для розвитку самоврядування потрібні, таким чином, певні умови, які ще потрібно створити. Однією з таких передумов і стане нова Конституція України. Зокрема, ті її розділи, які присвячені організації на місцях виконавчої влади та місцевого і регіонального самоврядування»⁴.

Особливо слід відзначити, що Л. Кравчук закликав чітко розрізняти місцеву владу, основним змістом якої є здійснення місцевого та регіонального самоврядування, і периферійні ланки єдиної державної влади. Суб'єктами державної виконавчої влади є народ України і обраний ним президент України, тоді як суб'єктом місцевої влади є територіальна громада (самоорганізація) громадян в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці і обрана нею Рада. Місцеві органи державної виконавчої влади не обираються, а створюються Президентом України, оскільки вони є частиною державного апарату, становлять єдину систему, побудовану за принципом суворої субординації, що особливо важливо в перехідний період. Органи ж місцевої влади обираються безпосередньо громадянами. Вони не є частиною державного апарату, не повинні становити єдину систему, побудовану за принципом ієрархічного підпорядкування. Адже основний принцип самоврядування – самостійність і незалежність його органів у межах, які визначаються законом, і власна фінансово-економічна база. Безперечно, органи місцевого самоврядування різних рівнів повинні погоджувати свою діяльність, тому і пропонувався непрямий порядок виборів місцевих Рад регіонального рівня. Це дозволило б перетворити районні та обласні ради в органи представництва не тільки населення, але і створюваних громадян-

⁴ Там само. – С. 2.

нами органів місцевого самоврядування базового рівня. Отже, мова йшла не про ієрархічну систему Рад, а про систему незалежних органів самоврядування.

В одній із доповідей, публічно проголошеній Л. Кравчуком на шостій сесії ВРУ в 1992 р., центральною проблемою було політичне і соціальне становище в Україні, яке, виходячи з особливостей того часу, аналізувалося через призму економічного становища в країні⁵. Одним із принципів для Л. Кравчука був момент, пов'язаний з виконанням державою господарських функцій: «Щоб запобігти тенденції централізації господарських функцій (а такі спроби є, про що не раз говорили народні депутати), потрібно всіляко підвищувати роль регіональних владних структур, які будуть вирішувати основні соціальні питання»⁶. Таким чином, вже в 1992 р. перед регіональними органами влади в Україні фактично постало коло питань, які до цього не входили в їх компетенцію. У першу чергу це питання, пов'язані з визначенням джерел формування їхніх бюджетів, цільових фондів і ресурсів. Завданням держави, насамперед політичного центру, було створення ефективного механізму зацікавленості адміністрацій та регіональних представницьких органів у здійсненні приватизації – з одного боку, та їх відповідальності за те, щоб вона не перетворилася на «прихватизацію».

Щодо політичної моделі влади на регіональному рівні Л. Кравчук зазначив, що вона «розмежована, хоча взаємодію органів державної і представницької влади потрібно вдосконалювати на основі практики, що склалася, спираючись на Конституцію і відповідні закони». На нашу думку, найбільш важливим було усвідомлення того, що в нелегких умовах становлення справжньої демократії, яка стверджує у взаємовідносинах громадянина, суспільства і держави високі принципи взаємоповаги та зацікавленості у вирішенні нагальних проблем перехідного періоду, істотне значення має правове оформлення результатів економічних, політичних і соціальних дискусій. Таким чином визнавалися, по-перше, важливість регіонального розвитку України, по-друге відкритість дискурсивного поля політики.

Про те, що категорія «регіон» міцно увійшла в дискурсивне поле політичної еліти України, свідчить не лише поява субпонять (регіональне самоврядування, регіональна влада, регіональні владні структури, регіональні інтереси, представництво регіонів), а й активна участь вищих державних осіб у публічному обговоренні проблем регіонального розвитку. У листопаді 1992 р. Л. Кравчук виступив з

⁵ Про політичне й соціальне становище в Україні. Доповідь Президента України Л. Кравчука на шостій сесії Верховної Ради України // Урядовий кур'єр. – 1992. – 2 жовтня.

⁶ Там само. – С. 3.

доповіддю перед учасниками науково-практичної конференції «Актуальні проблеми управління територіями України»⁷. З огляду на предмет нашого дослідження найбільш важливою є та частина доповіді, яка присвячена основам регіональної політики, оскільки саме в цьому виступі Л. Кравчука у дискурс еліти було інтегровано термін «регіональна політика», який передбачає певні систематичні дії влади щодо регіону як об'єкта політичного впливу центру, а також актуалізовано поняття «управління територіями». Одними з основних політичних і правових проблем управління територіями в Україні Л. Кравчук назвав (1) визначення компетенції двох рівнів публічної влади – держави і самоврядування, тобто межі їх дії; (2) порядок формування, розмежування повноважень та взаємовідносин суб'єктів управління територіями на регіональному та місцевому рівнях; (3) адміністративно-територіальний устрій; (4) комплекс економічних проблем. Саме ці проблеми на початку 90-х рр. ХХ ст. формували предметне поле регіональної політики України.

Особливо важливим, в політичному плані, було публічне визнання представниками політичної еліти того, що «кожна територія України має свою специфіку – значні соціально-економічні та політичні відмінності. Візьмемо ті ж Донбас чи Закарпаття, Кримську автономію. Різноманітність поглядів настільки велика, що іноді досягає діаметральної протилежності. У кожній території – своє бачення, якою має бути українська держава. Для цього є об'єктивні причини: тут і ментальність, і етнічна самобутність, і географія. Окремо слід зазначити, що в ряді територій – складна історична доля, втім, це стосується нашої країни в цілому». Тому Україна повинна мати свою концепцію регіональної політики, де передбачатиметься вирішення найскладніших проблем територій: «саме концепцію, яка б дозволила здійснення єдиної державної регіональної політики, дозволила б визначити основні її принципи та напрямки, а не пропозиції з розвитку окремих регіонів»⁸. Принциповим моментом майбутньої концепції повинен був стати аналіз проблем регіонального устрою України у такому контексті:

- *Проблеми територіального устрою України*: «Треба продумати можливість раціональної ув'язки адміністративно-територіального поділу з соціально-економічними особливостями окремих регіонів, необхідністю створення умов для розвитку місцевого самоврядування, особливо на селі».

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

⁸ Там само. – С. 6.

- *Концепції державної влади та місцевого самоврядування в Україні*: «нова модель повинна враховувати сувору дійсність сьогодення і працювати на перспективу, поєднувати широкий місцевий демократизм зі стабільною, відповідальною і міцною політикою держави на місцях. Варто було б відмовитися від поняття «регіональне самоврядування», як юридично некоректного, і ввести інститут регіонального представництва. [...] Коротко про статус органів регіонального представництва. Обласні та районні ради доцільно наділити певними в законі нормативними повноваженнями, що стосуються так званих «місцевих справ». Виконавчі органи цих Рад повинні мати подвійний статус: по-перше, представляти державу на регіональному рівні, по-друге, виконавчі структури будуть забезпечувати реалізацію рішень обласних і районних Рад, прийнятих в межах їх компетенції».

- *Соціально-економічних проблем управління територіями і правових шляхів їх вирішення*: «Регіони та окремі території повинні стати центрами структурної перебудови економіки, розвитку ринкової інфраструктури. ... Кожна територія, їх владні структури повинні мати свої економічні підвалини. Тобто бути власником. Відомо, що без власності нема й ефективної влади».

- *Конституційних принципів управління територіями в Україні*: «Як наслідок, в житті є одне, в законодавстві – щось інше, а в чинній Конституції – майже нічого або зовсім інше. Подивіться, які відповіді на питання, що виникли в сфері управління територіями, дає нам нинішня Конституція. У ній зазначено, що в кінці 1992 року ми й надалі перебуваємо в старій системі координат, де Ради складають основу політичної системи, єдину систему органів державної влади, яким підзвітна і підконтрольна решта всіх державних органів. Багатьох влаштовує саме такий конституційний статус-кво. Тому не випадкова гостро негативна реакція з боку окремих Рад на проект нової Конституції, яка заснована на ідеях поділу влади і відкидає чию б то не було монополію на неї»⁹.

Через деякий час перед українською елітою постало питання не тільки обговорення процесів перетворень в суспільстві, а й оцінки ступеня ефективності реалізації певних ініціатив, у тому числі тих, що стосуються регіонального устрою та розвитку. У травні 1993 р. Л.Кравчук виступив перед ВРУ з доповіддю «Про становище України та програми внутрішньополітичної і зовнішньополітичної діяльності Президента та Уряду України», в якій контроль за виконанням державних програм, особливо на регіональному рівні, охарактеризував як «вкрай неефективний». Основними причинами такого стану справ Президентом були названі низька професійна підготовка частини посадових осіб у всіх ланках влади, їх помилки, а то і небажання відповідно

⁹ Там само. – С. 7.

діяти в нових обставинах; недосконале законодавство, боротьба законів і декретів, яка призвела до паралічу дій виконавчих структур, подальшого поглиблення кризи. Наголошувалося, що кризові явища в суспільстві пов'язані не тільки з прорахунками у реформуванні економіки України, а є також наслідком уповільнення у вирішенні проблем держави – «це властиво і для загальнодержавної, і для регіональної політики»¹⁰. Таким чином, уже в 1993 р. оцінка регіонального розвитку України здійснювалася з використанням категорії «регіональна політика», хоча на той момент цілісної державної програми регіонального розвитку в Україні не існувало. Більше того, поняття «регіон» не було інтегроване у законодавство України, що дозволяло і на загальнодержавному, і на регіональному рівнях досить вільно інтерпретувати як зміст регіональної політики, так і саме поняття регіону.

Кризові явища в українському суспільстві, які почали наростати особливо швидко на початку 1994 р., вперше актуалізували в дискурсі української еліти питання регіоналізації України та політизації регіональних відмінностей. У своєму посланні ВРУ Л.Кравчук підкреслив, що всім слід рахуватися з розстановкою політичних сил в країні, особливостями різних регіонів, що неминуче поділить людей по відношенню до претендентів в президенти: «І цей поділ може набутти надзвичайно гострих форм, стати вододілом на шляху до громадянської згоди. Велику загрозу для розвитку держави являє невизначеність щодо місцевих органів влади. Адже червневі вибори (1994 р. – прим. Авт.) повинні зафіксувати принципово новий варіант державного устрою України, оскільки обласні та районні ради отримують статус державних органів, а точніше кажучи, новий і невідпрацьований статус державно-самоврядних органів»¹¹.

Небезпека анонсованих перетворень виводилася владою з особливостей економічної структури, в якій переважав державний сектор, що, на її погляд, об'єктивно вимагало досить сильного централізованого управління, сильних урядових надрегіональних структур. Виступаючи за широку економічну самостійність регіонів, Л.Кравчук не вважав виправданим, маючи унітарну, цілісну державу, сприяти її розчленуванню на окремі частини: «Початок федералізації держави без чітко визначених конституційних норм, продуманого поточного законодавства, механізмів взаємодії Центру та територій призведе до некерованості суспільством»¹².

¹⁰ Про становище України та програми внутрішньополітичної і зовнішньополітичної діяльності Президента і Уряду України. Доповідь Президента України Л.М.Кравчука на сесії Верховної Ради України 20 травня 1993 року // Урядовий кур'єр. – 1993. – 22 травня. – С. 2.

¹¹ Послання Президента України Верховній Раді України тринадцятого скликання // Молодь України. – 1994. – 13 травня. – С. 2.

¹² Там само.

Саме з проблемою регіонального протистояння, багато в чому відображеного в процесах і результатах дострокових президентських виборів 1994 р., довелося зіткнутися Л.Кучмі з самого початку виконання президентських повноважень. Виступаючи з однією з перших доповідей у статусі Президента, Л.Кучма змушений був констатувати, що в українському суспільстві «є і залишаються гострими політичні суперечки, соціальні, релігійні та навіть регіональні протиріччя. Однак нам вистачило терпіння, мудрості та відповідальності утримуватися від силових методів вирішення цих та багатьох інших гострих проблем»¹³. Таким чином, проблеми регіонального розвитку та регіональних взаємин в Україні переносилися в площину суперечностей, які, як відомо, є джерелом конфліктної взаємодії. У цій ситуації новий Президент України вбачав свій головний обов'язок у збереженні і зміцненні миру і спокою в Україні: «ми повинні усвідомлювати, що навіть локальні зіткнення можуть викликати такі політичні та економічні наслідки, за якими Україна, її народ втратять всяку історичну перспективу. ... Пропоную не використовувати складну економічну та соціальну ситуацію у вузькопартійних, групових інтересах. Від цього ніхто не виграє, а програють всі. Перш за все народ. Вижити і утвердитися як держава і нація ми можемо тільки в єдності»¹⁴.

Однак потреба заміни існуючої на початку 90-х рр.. моделі економічного розвитку України на більш ефективну неухильно виводить дискурс регіонального розвитку на обговорення проблеми економічної ролі регіонів у державному будівництві. Поступово українська еліта приходять до ідеї, що, з врахуванням різних умов соціально-економічного розвитку окремих регіонів, покриття дефіциту місцевих бюджетів має здійснюватися в межах встановлених нормативів за рахунок виділення із загальнодержавного бюджету фінансових ресурсів у вигляді дотацій і субвенцій. Головною метою такого регулювання регіонального розвитку Л.Кучма бачив оптимізацію земельних відносин: «Основна мета земельної реформи – затвердити на селі такі економічні відносини, які б забезпечили формування дбайливого господаря на землі. Для цього необхідно з урахуванням особливостей окремих регіонів України йти шляхом максимального використання потенційних можливостей різних форм власності – державної, колективної, приватної»¹⁵.

¹³ Велич подвигу народного. Доповідь Президента України Леоніда Кучми на урочистому засіданні, присвяченому 50-річчю визволення України від фашистських загарбників 7 жовтня 1994 року // Урядовий кур'єр. – 1994. – 11 жовтня. – С. 4.

¹⁴ Там само. – С. 3.

¹⁵ Шляхом радикальних економічних реформ. Доповідь Президента України про основні засади економічної та соціальної політики // Голос України. – 1994. – 13 жовтня. – С. 7.

Представляючи нову модель економічної та соціальної політики, Л.Кучма зазначив, що суттєвим моментом останньої стане її децентралізація і роздержавлення, що означає перенесення основного обсягу соціальних витрат на місцевий та регіональний рівні. Для забезпечення вертикальної узгодженості і координації заходів економічного реформування було запропоновано інституціоналізувати регіональну політику, створивши при Президентові Україні консультативну Раду регіонів¹⁶. Проте, розуміння існування проблем регіонального розвитку, правильне визначення їх комплексного характеру, відображене в дискурсі Л.Кучми, не вивело його на рівень конкретних справ у цій сфері. Досить чітко це можна простежити, звернувшись до ключових доповідей та виступів Президента за 1996–2004 рр.

У 1996 р. Л.Кучма констатував, що в Україні повністю знята загроза територіального взаємовідчуження, значною мірою збалансовано інтереси регіонів в ім'я загальнодержавних, суспільно важливих потреб. Здійснення збалансованої регіональної політики та налагодження системи місцевого самоврядування були названі «вагомою складовою будівництва демократичної України». Однак при цьому фактично відбувається підміна понять, оскільки регіональний розвиток та місцеве самоврядування ототожнюються: «Треба визнати, що практично впроваджувати його (місцеве самоврядування – прим. Авт.) виявилось набагато складніше, ніж це уявлялося. Адже воно приходить на зміну принципово протилежному способу організації місцевого життя, який за радянських часів характеризувався жорсткою централізацією влади та державним патерналізмом, в результаті чого була підірвана громадянська ініціатива. І відродити її не можна штучними методами. Потрібні час і відповідні зусилля з боку держави, щоб розчистити дорогу для повноцінного місцевого самоврядування, як це і передбачено конституційними нормами»¹⁷. На нашу думку, замовчування проблем регіонального розвитку було пов'язане з відсутністю ініціатив як центральної влади, так і регіонів, фінансово повністю залежних від політичних і економічних структур центру.

Страйковий рух 1996–1997 рр. змусив політичну еліту України бути більш уважною до регіональних інтересів. Звертаючись до профспілок і трудових колективів з проханням утриматися від загальнонаціональних, галузевих та регіональних страйків принаймні на рік, Л.Кучма підкреслив, що Україні неодмінно необхідно створити таку політичну систему, використовувати такі принципи організації влади, формувати таку атмосферу в суспільстві, які забезпечували б

¹⁶ Там само. – С. 8.

¹⁷ Україна є. Україна – буде. Доповідь Президента України Леоніда Кучми на урочистих зборах з нагоди 5-ї річниці незалежності України 23 серпня 1996 року // Урядовий кур'єр. – 1996. – 29 серпня. – С. 4.

динамічний розвиток країни, послідовність і стабільність, запобігали б тупиковим ситуаціям, з яких потім доводиться виходити з великими труднощами і втратами. На думку Л.Кучми, «це, в свою чергу, передбачає вироблення базових, основних, прийнятних для більшості наших співгромадян основ згуртування суспільства, консолідації гілок влади, політиків і політичних структур», серед яких на дев'ятій позиції «чітке розмежування функцій і збалансованості інтересів, рівня відповідальності між центром і регіонами при зміцненні єдності і цілісності держави. Реалізація ідеї двопалатного парламенту, яка повинна служити цій меті з урахуванням побудови парламенту за партійним принципом»¹⁸. Таким чином, у ситуації внутрішньополітичної кризи політична еліта України звертається до проблеми регіонального розвитку та представництва регіональних інтересів. Однак після згортання страйкового руху ці проблеми знову зникають з дискурсивного поля, а «регіон» як комунікативний конструкт знову набуває рис виключно економічної проблеми. Наприклад, у 1998 р. Л.Кучма пов'язує регіональний розвиток з проблемами підприємництва: «Я бачу такі першочергові заходи, що стосуються безпосередньо малого підприємництва: [...] Введення на місцях посад уповноважених у справах підприємництва та створення відповідної мережі агентств регіонального розвитку. ... Вимагає уваги і розширення мережі машинно-технологічних станцій з сільськогосподарських машин, придбаних за рахунок державного або регіональних лізингових фондів»¹⁹.

У 2000 р., після перемоги на президентських виборах кінця 1999 р., Л.Кучма сформулював основні положення Стратегії економічного і соціального розвитку на 2000–2004 рр.²⁰ На думку Президента, враховуючи обмеженість інвестиційних ресурсів та ситуацію з обслуговуванням зовнішнього боргу, основна увага виконавчої та законодавчої влади, органів місцевого самоврядування України повинна бути приділена утвердженню в економіці максимально сприятливого інвестиційного середовища, в тому числі шляхом впровадження механізмів стимулювання внутрішнього ринку, інвестиційного процесу, активної регіональної політики. Це був єдиний офіційний президентський документ, в якому визначалася суть регіональної політики. Останню пропонувалося розглядати в тісному поєднанні з

¹⁸ Відповідальність перед Україною. Доповідь Президента України Л.Д.Кучми на урочистих зборах з нагоди 1-ї річниці прийняття Конституції України 27 червня 1997 року // Урядовий кур'єр. – 1997. – 3 липня. – С. 4.

¹⁹ Про заходи щодо економічної стабілізації та стимулювання виробництва. Позачергове послання Президента України Л. Д. Кучми до Верховної Ради України 19 листопада 1998 року // Урядовий кур'єр. – 1998. – 21 листопада. – С. 4.

²⁰ Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 роки. Послання Президента України до Верховної Ради України 2000 р. // Урядовий кур'єр. – 2000. – 23 лютого.

адміністративною реформою, оскільки саме така політика «передбачає створення ефективно діючої системи влади та управління в центрі і в регіонах, фінансово-економічне та нормативно-правове забезпечення останніх на основі оптимального поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів»²¹. Документом фіксувалося, що державна регіональна політика України спрямована на надання динамізму регіональному соціально-економічному розвитку шляхом більш повного та ефективного залучення в господарський обіг ресурсного потенціалу регіонів, використання переваг територіального поділу і кооперації праці на основі розширення повноважень та підвищення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування по вирішенню поточних і перспективних проблем територій. Ключовими завданнями регіональної політики визначалися: (1) впровадження механізмів стимулювання соціального та економічного розвитку депресивних територій; (2) делегування значної частини управлінських функцій у регіони, посилення їх ролі та відповідальності у вирішенні всього комплексу завдань ринкових перетворень, проблем соціальної політики, економічного і науково-технічного розвитку, розвитку духовної сфери; (3) введення з 2001 р. єдиних мінімальних соціальних стандартів та дієвих механізмів соціального захисту населення незалежно від економічних можливостей регіонів; (4) реалізація в кожному регіоні комплексних програм досягнення продуктивної зайнятості; (5) здійснення в 2003–2004 рр. адміністративно-територіальної реформи; (6) створення двопалатного парламенту²².

Після 2000 р. категорія «активна регіональна політика» починає постійно використовуватися політичною елітою України, формуючи таким чином предметне поле політичного дискурсу. Так, якщо в 2000 р. Л.Кучма задекларував необхідність проведення регіональної політики та визначив її основні напрямки, то в 2002 р. він говорив уже про «здійснення активної державної регіональної політики». Слід зазначити, що з 2002 р. контекстом регіональної політики в Україні стає намір нашої держави інтегруватися в європейські структури: «Інтегрування України в європейські структури потребує вироблення та реалізації такої моделі взаємовідносин з регіонами й управління ними, відповідну принципам регіональної політики Європейського Союзу, яка буде сприяти становленню нових форм співпраці у форматі «центр–регіони», загальновизнаних практиці внутрішнього міжрегіонального співробітництва та міжнародної співпраці територій»²³.

²¹ Там само. – С. 7.

²² Там само. – С. 7-8.

²³ Послання Президента України Верховній Раді України тринадцятого скликання // Урядовий кур'єр. – 2002. – 4 червня. – С. 6.

Метою державної регіональної політики як складової стратегії економічного та соціального розвитку України визначалося створення умов для динамічного, збалансованого розвитку територій, усунення основних регіональних диспропорцій. Вперше на офіційному рівні визначалися й перспективні результати регіональної політики в 2002–2011 рр., а саме формування оптимальної вискоєфективної структури господарства регіонів; впровадження системи стратегічного бюджетного планування та фінансового вирівнювання; застосування договірних засад при визначенні спільних дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; вирішення загальних регіональних і міжрегіональних проблем розвитку шляхом об'єднання фінансових ресурсів; комплексний розвиток територій зі спеціальним економічним статусом; підвищення ролі регіонів у зовнішньоекономічному співробітництві; вдосконалення системи державного стратегічного програмування регіонального розвитку; децентралізація влади; формування інфраструктури підтримки регіонального розвитку через створення спеціальних інститутів, зокрема агентств регіонального розвитку; підвищення ролі регіонів у реалізації екологічної політики держави; адаптація національного законодавства з питань регіональної політики до норм і стандартів Євросоюзу²⁴. Зазначалося, що державна регіональна політика буде здійснюватися в тісному взаємозв'язку з адміністративною реформою та реформуванням адміністративно-територіального устрою, однак на необхідності введення двопалатного парламенту в політичну практику України Л.Кучма вже не наполягав.

Отже, незважаючи на те, що категорія «регіон» увійшла в дискурсивне поле політичної еліти України, про що свідчить не лише поява субпонять *регіональне самоврядування, регіональна влада, регіональні владні структури, регіональні інтереси, представництво регіонів*, а й активна участь вищих державних осіб у публічному обговоренні проблем регіонального розвитку, Україна до сьогодні потребує концептуалізації нової регіональної політики, орієнтованої на раціоналізацію відносин «центр – регіони» і максимальне сприяння освоєнню та використанню власного економічного потенціалу кожного з регіонів. Поки що категорія «регіон» залишається тільки комунікативним конструктом в дискурсі загальнонаціональної політичної еліти, яка не має виходу в площину політичних дій. Регіональні ж еліти не тільки не допускаються до формування дієвого механізму представництва інтересів регіонів у центрі, а й до публічного обговорення цієї проблеми.

²⁴ Там само. – С. 7.