

УДК 353
ББК 66.3 (4Укр)

*Наталія Абрамчук,
Олександра Сагайдак*

ПЕРСПЕКТИВИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ УКРАЇНИ

Виділено та проаналізовано основні напрями формування регіональної політики в Україні. Автор пропонує методичні принципи формування правового поля та механізми оптимізації відносин “центр-регіони” для подальшої інтеграції Української держави в ЄС.

Ключові слова: *регіон, регіональна політика, регіоналізація, регіональний розвиток, концепція, диспропорція, імплементація, консолідація.*

Євроінтеграційний вибір та довгостроковий курс Української держави на входження у загальноєвропейський цивілізаційний простір зумовлюють стратегію розвитку політичної системи, яка має враховувати демократичні норми та стандарти організації суспільного життя. Орієнтація на ЄС свідчить про прагнення України модернізувати всі галузі суспільного життя, наголосити на європейській ідентичності нашого суспільства, що має формуватися із всебічним урахуванням загальноприйнятих принципів. Тому набуття членства в Європейському Союзі має стати лише результатом трансформаційного процесу, але в жодному разі не є самоціллю.

На сьогоднішній день важливість реалізації ефективного регіонального управління виступає об'єктивною необхідністю як для розбудови держави в цілому, так і для оптимізації вертикалі влади. В умовах перехідного періоду формування держави, Україна повинна прагнути до розвитку сучасної регіональної політики, яка супроводжуватиметься процесами демократизації суспільного життя, децентралізацією державного управління, створенням належних міжрегіональних співвідношень, що сприятиме укріпленню економічних, культурних та політичних зв'язків між регіонами України та Європейським Союзом.

Звідси слідує, що держава має виробити нові стратегічні концепти, які б консолідували усі її регіони, а це орієнтація на надання місцевому самоврядуванню реального змісту і нового функціонального наповнення й, одночасно, на запровадження сильної централізованої регіональної політики, яка б базувалася на загальнодержавних пріоритетах [3, с.83]. Актуальність окреслених питань та їх практична значущість зумовили вибір теми дослідження.

Окремі аспекти регіональної політики, визначення проблем та стратегічних пріоритетів розвитку регіонів розглядаються у працях С.Білої, З.Варналія, О.Іванченка, В.Куйбіди, В.Ю.Керецмана, О.Ковриги, І.Лопушинського, В.Панової, А.Тищенка та інших. Закономірно, що дослідники приділяють увагу аналізу регіональної політики, але тільки в межах свого предмета дослідження.

Метою статті є визначення пріоритетів, завдань і обґрунтування напрямів удосконалення регіональної політики в Україні з урахуванням досвіду ЄС, окреслення стратегічних пріоритетів та особливостей нової регіональної політики.

З просуванням України шляхом модернізаційних перетворень важливим державним пріоритетом виступає стимулювання розвитку регіонів. Особлива увага зумовлена тим, що відсутність зваженої регіональної політики веде до дезінтеграції будь-якої країни, це в свою чергу є небезпечним чинником для держав з нетривалою історією демократичного розвитку [7, с.15].

Відповідно, вдосконалення відносин “центр-регіони” залежить від якості та швидкості здійснення реформ як у регіонах, так і у країні в цілому, насамперед, від інститу-

ційного та правого поля реалізації державної регіональної політики. В даному випадку доцільно опиратися на європейський досвід, який містить джерело ефективного функціонування і співпраці в рамках Європейського Союзу, яскравий приклад – регіональна політика, заснована на принципах пропорційності та субсидіарності [5, с.67].

Країни ЄС мають одну з кращих у світі моделей регіональної політики та активно використовують наукові розробки у практиці регіонального розвитку. Протягом останніх 50-ти років у країнах Євросоюзу суттєво вдосконалено важелі щодо підтримки депресивних і стимулювання високорозвинених регіонів з метою підвищення їх конкурентоспроможності. Кожна держава європейської спільноти формує власну регіональну політику, виходячи із рівня соціально-економічного розвитку і національних пріоритетів, а на регіональному рівні – від потенціалу регіонів, територіальних відмінностей їх розвитку, особливостей регіональних проблем, ступеня децентралізації державного управління та рівня автономії регіонів. Характерним для регіональної політики ЄС є посилення місцевої ініціативи, надання переваг інвестиціям перед регіональними стимулами, зосередження уваги на капітальних вкладеннях і зайнятості [11, с.35].

Важливість врахування досвіду та принципів формування й реалізація державної регіональної політики європейських держав стане черговим кроком на шляху включення національної економіки в європейський економічний простір та інтеграції України у європейське співтовариство. Питання відповідної політики регіонального розвитку стає особливо актуальним у зв'язку з наближенням кордонів ЄС до України. За дослідженнями експертів, стан використання європейського досвіду з питань регіоналізму в Українській державі оцінюють як критичний, оскільки один з основних принципів європейського регіоналізму – принцип субсидарності – залишився за межами державної регіональної політики, а більшість регіонів залишаються дотаційними [13, с.39].

Навряд чи було б доцільно в даній ситуації, щоб Українська держава в черговий раз шукала принципово новий шлях. У той же час при оцінці можливостей використання закордонного досвіду й підготовці відповідних рекомендацій слід враховувати низку факторів. На першому місці стоїть фактор історичності, тобто будь-яка конкретно розглянута регіональна політика відповідає цілям і завданням певного етапу соціально-економічного розвитку. У зв'язку із цим неможливе автоматичне перенесення досвіду із країни, що належить до постіндустріального суспільства, у таку країну, як Україна, що вирішує завдання формування якісної нової демократії й цивілізованої системи ринкових відносин в умовах глибокої трансформації всієї територіальної виробничої структури, що склалась в принципово інших суспільних і соціально-економічних координатах [6].

Досвід країн ЄС демонструє можливість чіткого, однак в деякій обмежувального формулювання змісту регіональної політики, в додаток до ефективної концентрації зусиль окремих пріоритетних завдань на конкретний період. Європейська практика свідчить про необхідність чіткого визначення об'єкту регіональної політики на основі врахування специфіки адміністративно-територіального утворення, історичних особливостей розвитку і поточних завдань економічної діяльності. Слід відзначити, що в країнах – членах ЄС виділення основних об'єктів територіального регулювання далеко не завжди співпадає із загальноприйнятими адміністративно-територіальними одиницями. Для повнішого розуміння сутності проблеми доцільно виділити *декілька зрізів* можливого змісту *регіональної політики*. При цьому необхідно враховувати два важливі моменти: виділення того або іншого зрізу повинне припускати наявність адекватної інституційно-законодавчої і економічної бази для формування і реалізації відповідної регіональної політики; в умовах “центризму”, що склався в Україні, принципово важливо знайти вихід з жорстких координат “центр-регіони”, яке можливо розширивши кількість об'єктів регіональної політики [10, с.10].

Як зазначають дослідники, в Україні нічого подібного сьогодні немає. По-перше, відсутня законодавча база, що визначає правила узгодження регіональної, соціальної, макроекономічної і інших видів державних політик. По-друге, немає управлінських структур, у ведення яких входило б комплексне вирішення регіональних проблем на центральному рівні. По-третє, основний метод забезпечення комплексного розвитку територій – регіональні цільові програми – не може вирішити проблему у зв'язку з відсутністю необхідних фінансових і матеріальних ресурсів [6].

Складність та невизначеність ситуації у галузі регіональної політики України посилюють суперечності державотворчих тенденцій, які відбуваються у політичній сфері Української держави. Центральна влада прагне уніфікувати регіональну політику, коли одні й ті ж прийоми, методи та знаряддя врядування застосовують до всіх без винятку територій без будь-якого врахування їхніх самобутніх характеристик. Тобто різноманітність регіонів України слід сприймати як об'єктивну даність, до якої необхідно пристосовувати регіональну політику держави, а не намагатися адміністративними засобами уніфікувати основні параметри розвитку територій, домагатися їхньої всебічної гомогенності. Зауважимо, що відмінності між окремими регіонами держави зовсім не створюють загрози для її єдності та територіальної цілісності у європейських країнах, які сповідують принцип *єдність у багатоманітності* [13, с.41].

Раціонально визначена та коректно реалізована регіональна політика здатна зберегти та значно посилювати єдність держави, навіть, за наявності серйозних відмінностей та суперечностей між окремими її регіонами та територіальними групами населення. Саме в цьому і полягає головна політична мета регіоналізації, децентралізації влади та всебічного розширення прав територіальних громад і повноважень регіональних органів [9, с.87].

Новий статус регіону, в європейському розумінні, визначає необхідність формування стратегічних методів управління, спрямованих на реалізацію завдань розвитку регіону. Відзначено, що управління регіоном на сучасному етапі розвитку суспільства вимагає розробки концепції і технологій, що базуються на сприйнятті регіону як складної системи і враховують існуючий методологічний базис. Тільки у цьому випадку збільшення самостійності регіонів приведе до підвищення їх життєздатності як відкритих систем. Слід враховувати, що регіон – це простір, в якому зустрічаються інтереси загальнодержавні та територіальні. Надання права регіонам управляти своїми справами дозволить державі ефективно реагувати на потреби і пріоритети людей та перетворить процес розвитку регіону на більш стійкий та динамічний. Таким чином, децентралізація забезпечує кожному громадянину можливість участі у вирішенні проблем своєї території, що обумовлює підвищення добробуту населення регіону, ефективності розвитку його економіки. Як приклад, у країнах Європи органи управління, що були обрані населенням, не тільки не призвели до розладу системи влади, а й поліпшили надання послуг населенню, вивільнили високий потенціал [12, с.40].

Основою регіональної політики України за нинішніх економічних обставин і бюджетних обмежень має бути поєднання окремих принципів і стандартів ЄС із виробленням власних сценаріїв розвитку. Однак українською проблемою залишається не вирішення основних методологічних питань, без відповіді на які неможливе формування та визначення державної регіональної політики на концептуальному рівні. Тому спираючись на провідний досвід країн Західної та Східної Європи, слід кристалізувати ті принципи, які мають стати визначальними при формуванні та проведенні регіональної політики в Україні.

Регіональна політика повинна мати надійну законодавчу основу. Оскільки неминучим є вибір району, для якого виділяються ресурси, важливо, щоб такий вибір здійснювався відповідно до чинного законодавства. Тобто інституційно-правове забезпе-

чення державної регіональної політики в Україні потребує прийняття єдиного, базового закону з питань унормування засад державної регіональної політики “Про засади державної регіональної політики”. Робота над законопроектом вже велася, відповідальним виконавцем виступало Міністерство регіональної політики та будівництва України, проте наприкінці 2008 р. проект було відхилено [5, с.48]. Отож, “білі плями” вітчизняного законодавства в цій сфері не дають можливості сформулювати загальні “правила гри” для зацікавлених сторін, а відповідно, територіальний розвиток держави відбувається спонтанно, безсистемно, нераціонально.

Слід врахувати, що проведення регіональної політики повинно бути довгостроковим, оскільки вона вимагає стратегічного бачення цілей, які необхідно досягти. Відповідно, одним із важливих напрямів регіональної політики є розроблення стратегій розвитку окремих областей, міст і районів, базових територіальних громад. Впровадження в життя положень стратегії розвитку регіону забезпечує послідовність у виконанні окремих заходів, раціональне залучення інтелектуальних ресурсів, збільшення відповідальності органів влади, адресність у використанні коштів, зростання інвестиційної привабливості регіону [1].

Унітарний характер державного устрою України свідчить на користь побудови інституціональної структури управління територіальним розвитком “згори”. Гіпотетичне міністерство з питань регіонального розвитку мало б займатися розробленням регіональної політики, акумулюванням необхідних коштів на її проведення, координацією та контролем роботи профільних управлінь облдержадміністрацій, які б відповідали за реалізацію політики на місцях [1]. Очевидно, що регіональна політика вимагає скоординованого політичного підходу. Природа регіональних проблем вимагає участі в їхньому вирішенні декількох національних міністерств і відомств, різних організацій регіонального рівня, а також приватного сектора економіки.

З вищезгаданим безпосередньо пов’язана проблематика “централізації децентралізації”. У принципі, саме від цього багато в чому і залежить реальний зміст регіональної політики. Як відомо, в ЄС офіційно проголошена установка на децентралізацію в усіх його країнах-членах, що знаходяться принципово в інших в порівнянні з Україною умовах розвитку. Проте принцип децентралізації не реалізується автоматично. Сьогодні розходження даних за ступенем централізації державних бюджетів достатньо широкий, і, як показує практика, реалізація принципу децентралізації має довгостроковий характер і певну етапність [6].

Відділ стратегій управління регіональним розвитком відзначає, що для успішного інституційного забезпечення державної регіональної політики доцільно створити дієвий спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань регіональної політики; а також Національну раду з питань регіональної політики та Раду регіонального розвитку; визначити механізми взаємодії асоціацій з органами державної влади в процесі розробки та впровадження державної регіональної політики; започаткувати діяльність таких фінансових інститутів як Національного (Українського фонду регіонального розвитку) та регіональних фондів [2]. Окрім центральних і місцевих органів влади важливо залучати різноманітні незалежні громадські та напівдержавні організації (агенції регіонального розвитку (АРР), центри з підтримки малого бізнесу, бізнес-інкубатори, та ін.) .

Важливим аспектом при розробці регіональної політики виступає зворотній зв’язок. Отож результати політики мають доводитися до відома широких кіл громадськості. Якщо не прийняти такий підхід, доцільність дій, що вживаються, майже неминуче буде ставитися під сумнів і навіть дискредитуватися, а сама регіональна політика втратить широку підтримку, яка є необхідною передумовою її успіху [13, с.43].

Залежність регіональних органів влади від центру особливо посилює централізований розподіл фінансових ресурсів, які спрямовують на розвиток окремих територій України; фінансова несамостійність породжує і всі інші види залежності регіонів від владного центру. Адже для запровадження у життя власних програм регіонального розвитку територіальні громади та владні органи повинні самостійно розпоряджатися фінансовими ресурсами, маючи стабільні джерела їхнього надходження [8].

У Державній стратегії регіонального розвитку України особлива увага має бути звернена на стимулювання розвитку найбільш перспективних регіонів, що формують конкурентоспроможну структуру господарства, сприяють зростанню продуктивності праці, підвищенню ефективності суспільного виробництва країни. Одночасно держава має гарантувати громадянам незалежно від місця їх проживання мінімальні соціальні стандарти. З цією метою регіональна політика України має бути зорієнтована на відродження та економічне зростання проблемних регіонів, зокрема завдяки стимулюванню міжрегіонального співробітництва.

В Україні доцільно створити інтегральну систему моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів, що дало б можливість здійснювати типізацію регіонів та їх ранжування за характером і важливістю проблем. До створення цієї системи слід залучити центральні та регіональні органи влади. Необхідно визначити критерії і розробити показники, в яких мають бути відбиті найбільш суттєві явища, що відбуваються в регіонах. Потребує також докорінної перебудови вітчизняна система статистичного забезпечення державної регіональної політики. На сьогодні в державі надзвичайно низький статистичний супровід регіонального розвитку і, практично, відсутня загальноохоплююча статистична інформація на субрегіональному рівні. Таким чином, потребує активної розбудови система державної статистики відповідно до положень нормативних документів Євросоюзу щодо статистичного обліку, застосування уніфікованої статистичної методології ЄС. Слід розробити стандарти “Номенклатури територіальних одиниць для статистичних цілей” (або єдиної системи класифікації NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes) на основі стандартів Євросоюзу та з урахуванням національної специфіки районування територій [4, с.32].

Структурні диспропорції, характерні для областей України через різні природно-ресурсні умови територіального розміщення, упродовж значного проміжку часу визначатимуть сутність першочергових заходів вітчизняної регіональної політики, оскільки наявність проблеми підсилює вимога Конституції України забезпечити збалансований розвиток регіонів [1].

Отож, Україна, як одна з найбільших за своєю територією і населенням держав Європи, не може бути ефективно керована на засадах централізму. Ефективне державне управління має залишати більше простору політичній динаміці на місцях і в регіонах. Цим пояснюється важлива мета реформи регіонального управління, в якому треба створити політично дієздатні, забезпечені владними повноваженнями і демократично легітимовані регіональні і місцеві органи влади; а також передбачити відповідні форми співпраці і контролю між всіма рівнями організації управління в державі.

У нових умовах розвитку України наріжним каменем регіональної політики нашої держави повинні стати стратегія партнерства, внутрішньої та зовнішньої інтеграції, перехід до політики відповідальної регіоналізації. Така політика має передбачати не лише розширення функцій і делегування з центру повноважень у сфері регулювання розвитку регіонів, але й відповідальність місцевих органів влади перед населенням, один перед одним та спільну відповідальність за соціально-економічний розвиток країни, особливо в період виходу зі світової фінансово-економічної кризи [10, с. 10].

При цьому, при перерозподілі національного доходу, пріоритетним повинно бути стимулювання внутрішньої ініціативи, ефективного використання потенціалу регіонів.

Адже завдяки збільшенню місцевої і регіональної ініціативи щодо використання власного потенціалу регіони мають можливість досягти найбільш раціональної структури та спеціалізації господарства. Оскільки, повноцінна демократія неможлива і не здійсненна без інтегрування людини у владні відносини. Тому важливим кроком нашої держави має бути реформування системи адміністративно-територіального устрою країни для визначення оптимальної територіальної основи регіонального та місцевого самоврядування. Цю реформу мають проводити за умови дотримання європейського принципу компліментарності.

Слід підсумувати, що можливість приєднання України та її регіонів до загальноєвропейського процесу регіоналізації вимагає застосування механізмів регіонального розвитку, за змістом подібних тим, що використовуються у країнах Європи. Перш за все це стосується впровадження механізмів децентралізації та програмно-цільового підходу. Основна їх особливість полягає у тому, що вони організують участь і об'єднують зусилля різних ланок управління у регіональному розвитку. Відтак, регіональна політика України в умовах інтеграційних процесів повинна, у першу чергу, базуватись на принципах законності, збалансованості регіональних та державних інтересів, розмежування відповідальності та повноважень між державними та регіональними органами влади. При поетапному поглибленні співпраці України з Європейським Союзом у питаннях інтеграції важливе значення має поступове перенесення інтеграційного процесу із центральних органів виконавчої влади на регіони, до органів місцевого самоврядування, територіальних громад.

1. Бабаєв В.М. Сучасні політичні практики країн Європи: досвід для формування регіональної політики в Україні / В. М. Бабаєв // Державне будівництво [Електронний ресурс]. – 2006. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/5/01.pdf>.
2. Біла С. О. Перспективи залучення інвестиційних ресурсів структурних фондів ЄС в Україну (регіональний вимір) [Електронний ресурс] / С. О. Біла // Проблеми розвитку внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект, 2010. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/tom2/361.pdf
3. Варналій З. С. Регіональна політика України: нові умови, нові вимоги / З. С. Варналій // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2. – С. 83–89.
4. Держава та регіони: від патерналізму до партнерства: аналіт. доповідь / С. О. Біла, О. В. Шевченко, В. І. Жук [та ін.] ; за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2010. – 64 с.
5. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 820 с.
6. Іванченко О. В. Адаптація європейського досвіду формування державної регіональної політики / О. В. Іванченко // Державне будівництво [Електронний ресурс]. – 2008. – № 2. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2008-2/doc/2/21.pdf>.
7. Керецман В. Проблеми формування регіональної політики та регіонального управління в Україні / Василь Керецман // Регіональні студії : наук. зб. – Ужгород : Ліра, 2001. – Вип. № 1. – С. 9–17.
8. Коврига О. С. Особливості інституційних процесів в Україні на регіональному рівні / О. С. Коврига // Державне будівництво [Державне будівництво]. – 2008. – № 2. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2008-2/doc/2/22.pdf>.
9. Козак Т. М. Європейська інтеграція та проблеми регіонів: Навчальний посібник / Т. Козак. – Львів : Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2008. – 236 с.
10. Лопушинський І. П. Формування та реалізація регіональної політики України в контексті євроінтеграційних процесів / І. П. Лопушинський // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2008. – № 3. – С. 7–12.
11. Панова В. Поєднання загальноєвропейського національного і регіонального в політиці регіонального розвитку держав-членів ЄС. Досвід для України / В. Панова // Журнал “Схід”. – 2008. – № 1 (92). – С. 32–38.
12. Тищенко А. Реформування регіонального управління – важливий чинник стабільності української державності / А. Тищенко // Вісник державної служби України. – 2005. – № 3. – С. 39–46.