

УДК 323.174

І. О. ДЕГТЯРЬОВА

ПРИНЦИПИ НОВОЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Визначено сутність нової державної регіональної політики. Розкрито основні принципи регіональної політики в державі, особливості європейського підходу щодо державної регіональної політики.

Essence of new public regional policy is determined in the article. Basic principles of regional policy open up in the state, feature of European approach of public regional policy.

Ключові слова: принципи державної регіональної політики, європейський досвід, конкурентоспроможність регіону, нова регіональна політика, децентралізація

Як зазначав відомий український дослідник регіональної тематики В. Керецман, “відсутність зваженої регіональної політики веде до дезінтеграції будь-якої країни, що є особливо небезпечним чинником для держав з нетривалою історією демократичного розвитку. В Україні впродовж незалежності регіональна політика не належала до пріоритетів внутрішньої політики держави, що означало, в свою чергу, відсутність структурованого і ефективного регіонального управління. Сьогоднішній етап державотворення дозволяє і вимагає законодавчого закріплення нової ідеології регіональної політики і формування нової архітектури регіонального управління [5]”. Принципи нової державної політики мають бути спрямовані, перш за все, на забезпечення політичної і економічної безпеки країни, відповідати пріоритетам довгострокового планування національного розвитку [11]. Одночасно без вироблення та реалізації такої моделі управління регіонами, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу, сприяла б становленню нових форм співпраці між центром і регіонами, внутрішньому міжрегіональному співробітництву та міжнародній співпраці територій неможлива інтеграція України до європейських структур.

Не випадково в липні 2008 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено нову Концепцію державної регіональної політики, яка розроблена відповідно до сучасних європейських тенденцій та базується на новій парадигмі регіонального розвитку, згідно з якою органи влади розглядаються як суб’єкти надання публічних послуг, а її метою є “забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання [2]”. З прийняттям цієї Концепції пов’язується новий етап розвитку регіональної політики. Разом з тим існує аналогічний документ [1], затверджений Указом Президента України в 2001 р., але який не знайшов належного втілення в житті. У той же час глобальні економічні трансформації 2007 – 2009 рр. ставлять перед регіонами нові проблеми, які є більш складними та масштабними, а зовнішнє економічне середовище є більш непередбачуваним, отже, потрібні нові підходи до формування державної регіональної політики та узгодження відповідних правових норм.

На жаль, Україна ніколи до цього не мала власної школи регіоналістики і не проводила власної регіональної політики. Можливо, саме відсутність історичного досвіду позначилася на тому, що розробка концепції регіональної політики йде з такими труднощами. На сьогодні є полярні підходи до її формування.

Проблемою регіональної політики та принципів її формування в різний час займалися Т. Кучеренко, З. Варналій, Ю. Наврузов, В. Куйбіда В. Керецман, С. Романюк, Д. Стеченко, С. Максименко, М. Гладій. Серед зарубіжних дослідників проблем регіонів слід виділити С. Артоблевського, М. Кітінга, С. Ліпсета, М. Портера, В. Роккана, Е. Томпсона, Ж. Марку, О. Чернишова.

Особливостям нового етапу державної регіональної політики присвячені праці В. Куйбіди, Ю. Макогона, В. Мамонової, В. Олуйка, А. Ткачука. Але потребують дослідження принципи, якими слід керуватися під час формування державної регіональної політики сьогодні, в нових глобальних економічних умовах та умовах постійних політичних змін в Україні.

Очевидно, що нова регіональна політика передбачає і певні нові принципи її здійснення, тому метою статті є спроба визначити сутність нової державної регіональної політики України та її головні принципи. З огляду на це доцільним є аналіз принципів здійснення державної регіональної політики, передбачених у вітчизняних документах та їх співвіднесення з європейською практикою.

Розглянемо, що означає поняття “державна регіональна політика” в його класичному розумінні, яке склалося в розвинутих зарубіжних країнах, і в першу чергу, в країнах Європейського Союзу. На наш погляд, державна регіональна політика – це система заходів, які здійснює центральна влада з метою забезпечення розвитку її складових – адміністративно-територіальних та інших територіальних одиниць.

У класичному розумінні така політика передбачає, по-перше, надання систематичної фінансової допомоги з боку центральної влади тим регіонам, які відстають у своєму розвитку (допомога депресивним регіонам). По-друге, надання систематичної фінансової допомоги тим регіонам, які мають стратегічне значення (допомога регіонам пріоритетного розвитку). По-третє, державна регіональна політика – це система заходів щодо забезпечення фінансового вирівнювання та впровадження єдиних стандартів державних і громадських послуг у межах усієї території країни. Це дозволяє створити умови, за яких громадяни, що проживають у різних регіонах, у різних куточках країни, мають приблизно однаковий доступ до послуг, які їм надає держава та місцеве самоврядування, як за обсягами цих послуг, так і за їх якістю. Мова, в першу чергу, йде про послуги в галузі охорони здоров’я, освіти, забезпечення питною водою, в галузі шляхового господарства, культури, книгозбірень тощо.

На думку В. Куйбіди, “за умов України регіональна політика в її класичному розумінні не дозволить розв’язати проблем, які сьогодні постали перед державою та її адміністративно-територіальними одиницями. Занадто багато реформ потрібно терміново проводити в Україні. Це і економічна реформа, і реформа адміністративно-територіального устрою, і парламенту, і конституційна реформа в цілому. За цих обставин зміст поняття “державна регіональна політика України”

має бути значно розширений і охоплювати аспекти, які стосуються не лише суто регіональної політики [7]”.

У Концепції Державної регіональної політики 2001 р. визначено шість основних принципів: конституційність і законність; забезпечення унітарності України та цілісності її території; поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; максимальне наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів; диференційованість надання державної підтримки регіонам відповідно до умов, критеріїв та строків, визначених законодавством; стимулювання тісного співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в розробленні та реалізації заходів щодо регіонального розвитку [1].

Концепція Державної регіональної політики 2008 р. містить та дає визначення чотирнадцяти принципів, які враховують сучасний європейський та вітчизняний досвід: конституційності та законності, верховенства прав людини, єдності, комплексності, скоординованості, децентралізації, субсидіарності, доступності, пріоритетності та поетапності, програмності, партнерства, відкритості, відповідальності, всебічної державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні [2].

У проекті Закону України “Про засади державної регіональної політики” [3], крім зазначених принципів, визначаються такі як принцип деконцентрації, що стосується перерозподілу владних повноважень у межах системи органів державної влади – від центральних до місцевих, або між органами державної влади одного рівня, а також відповідальності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у межах наданих їм повноважень за формування і реалізацію державної регіональної політики. Логічно, що з’являється принцип сталого розвитку, це пов’язано із необхідністю підвищення конкурентоспроможності українських регіонів, та принцип історичної спадкоємності – врахування та збереження позитивного надбання попереднього розвитку регіонів.

Дещо в іншому складі визначено принципи державної регіональної політики, викладені в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р., що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001. Серед інших зокрема з’являються принципи концентрації ресурсів, синхронізації дій (“синергії”), що передбачає синхронне проведення низки реформ, узгодження пріоритетів і дій центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, поляризованого розвитку (формування опорних регіонів) додатковості (фінансова підтримка регіонального розвитку здійснюється за рахунок державного та місцевого бюджетів), збалансованого розвитку (диференційованість надання державної підтримки регіонам).

Як бачимо, кожен документ щодо регіонального розвитку містить власний набір принципів регіональної політики, який відрізняється і кількісно, і за змістом, хоча в цілому не суперечать один одному. Але єдиного підходу немає, бо документи приймалися в різні часи та під впливом політичних факторів. Зміна принципів державної регіональної політики на кожному новому етапі розвитку держави свідчить про нові

проблеми та пріоритети державного розвитку. Так, якщо в 2001 р. були актуальними принципи забезпечення унітарності України, поєднання процесів централізації і децентралізації, стимулювання співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, то сьогодні йдеться про збалансований розвиток регіонів, верховенство прав людини, партнерство, відкритість та відповідальність у здійсненні державної регіональної політики тощо. Але це не означає, що на якомусь етапі розвитку держави не набудуть актуальності застарілі на сьогодні принципи, адже в усіх соціально-економічних системах спостерігається циклічність певних процесів.

Стратегічними пріоритетами державної регіональної політики України на сучасному етапі є такі:

- підвищення якості життя людини;
- духовно-ментальна, суспільно-політична, соціально-економічна консолідація регіонів і досягнення на цій основі цілісності та гомогенності гуманітарного, інформаційного та економічного простору;
- підвищення конкурентоспроможності регіонів [10, с.10].

Необхідність підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів є тим викликом, що пов'язаний із глобальними економічними перетвореннями, європейськими тенденціями та становленням регіонів як повноцінних суб'єктів економічних відносин, використанням природних, економічних, культурних особливостей і потенціалу кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Гармонізація практики управління регіонами України з принципами Європейського Союзу (ЄС) передбачає насамперед чітке розмежування повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в ході адміністративної реформи, законодавче визначення принципів регіональної політики, державної підтримки регіонального розвитку, програм соціально-економічного розвитку регіонів, створення стандартної статистичної системи моніторингу розвитку регіонів.

Якщо говорити про законодавче закріплення принципів здійснення державної регіональної політики в документах країн ЄС, то, наприклад у Румунії Законом “Про регіональний розвиток” (2004 р.) визначено лише три принципи – субсидіарності, децентралізації та партнерства, згідно яких викладено цілі регіональної політики [10, с. 99]. У Законі “Про просторове планування Латвійської республіки” (2002 р.) визначаються такі принципи: сталості розвитку; координації інтересів держави і територій; врахування різноманітності природного, культурного середовища, людських та економічних ресурсів; розмежування повноважень; суперництва, що передбачає створення рівних умов для підприємницької діяльності; безперервності та правонаступництва; прозорості і партнерства [Там же, с. 118]. Закон “Про регіональний розвиток Республіки Болгарії” (2004 р.) передбачає: єдиний підхід до планування та програмування; концентрації ресурсів; партнерство, публічність та прозорість на всіх рівнях прийняття рішень; поєднання фінансування з національних джерел зі спільним фінансуванням з інших джерел; міжвідомча координація діяльності компетентних органів; координація з іншими структурними формами визначення політики на міжнародному, національному та регіональному рівнях [Там же, с. 126].

Як бачимо, у вказаних законах спільним є те, що в них йдеться про партнерство і прозорість у прийнятті рішень щодо регіонального розвитку та координацію інтересів. Але в них не побачимо принципи конституційності та законності, відповідальності органів влади та їх посадових осіб, які є в українських документах. Очевидно, що законність і відповідальність є обов'язковими вимогами до будь-якої діяльності. Не йдеться також про підтримку місцевого самоврядування, натомість є принцип децентралізації, який і передбачає повноцінне місцеве самоврядування.

Виходячи з зарубіжного досвіду та проблем вітчизняної практики здійснення державної регіональної політики, можна зробити висновок про необхідність законодавчого закріплення принципів безперервності та правонаступництва в діяльності органів влади, що пов'язано із частою зміною урядів та керівників, який передбачав би, що при зміні урядів та керівного складу органів виконавчої влади вносяться необхідні зміни та доповнення в існуючі документи зі збереженням тих положень, які не змінились. Очевидно, що існує також потреба впровадження принципу додатковості фінансування, який передбачає наявність спільних інтересів у центральній та регіональній владі.

Основними принципами регіональної політики ЄС [4], що цілком прийнятні для умов України, є також концентрація фінансових ресурсів у регіонах, які цього найбільше потребують, використання програмного підходу до розвитку регіонів замість проектного, партнерство і співробітництво різних суспільних секторів на рівнях управління від національного до місцевого, принципи додатковості фінансування та субсидіарності.

Розробка нової регіональної політики має спиратись на головні цілі, притаманні сучасній європейській регіональній політиці та вітчизняний досвід:

- збереження унітарної форми державного устрою України при одночасній децентралізації, зміцненні проміжного рівня управління;
- збалансування соціально-економічного розвитку регіонів, згладжування міжрегіональних диспропорцій, забезпечення єдиних соціальних стандартів якості та рівня життя громадян, які проживають на різних територіях держави;
- збереження оптимального співвідношення між регіональною та секторною політикою уряду;
- ефективне використання людських ресурсів, природно-ресурсних особливостей регіонів, їх географічного розташування, інфраструктури;
- екологізація соціально-економічного розвитку;
- розвиток міжрегіональної співпраці.

Хоча термін “державна регіональна політика” увійшло до понятійного апарату державного управління відносно недавно, але вже посіло в ньому помітне місце. Зрозуміло, що ґрунтовне науково-методичне визначення терміна ще попереду, тому зараз визначимося концептуально: йдеться про регіональний вимір, проекцію політики держави стосовно забезпечення сталого і збалансованого соціально-економічного розвитку України. Отже, нова державна регіональна політика має бути визначена як така діяльність держави, що спрямована на адміністративно-економічну оптимізацію регіональної структури країни та відносин між центром, регіонами і їх населенням з метою підвищення конкурентоспроможності регіонів за рахунок максимально ефективного використання наявних внутрішніх ресурсів.

Під конкурентоспроможністю регіону мається на увазі здатність регіону створювати сприятливіші порівняно з іншими регіонами умови для здійснення господарської діяльності та підвищення рівня і якості життя населення.

Зараз правова та фінансово-матеріальна обмеженість регіональних органів влади в управлінні територіями, домінуючий галузевий підхід викликають, окрім економічних, соціальні суперечності і стримують збалансований розвиток регіонів, необхідні нові державні механізми регіонального розвитку. Вважається, що сукупність механізмів трансформації системи державного управління у спроектованому напрямі об'єднується під загальною назвою адміністративної реформи, актуальність якої актуалізувалося протягом останніх десятиліть. Очікується, що її впровадження поступово вирішить цілу низку проблем адміністративно-управлінського, територіально-функціонального та фінансово-економічного значення. Однак очевидно, що першочерговим і визначальним для майбутніх успіхів завданням є вирішення проблеми недосконалості правового поля взаємовідносин між рівнями влади, а також виконання прийнятих нормативно-правових документів. Потреба в забезпеченні виконання документів, їх узгодженні з наявними ресурсами підтверджується існуючою практикою. Наприклад, “на сьогодні державою реалізується понад 300 цільових програм, проте вони не взаємоузгоджені і фінансуються менше третини з них [10, с. 7]”. Можна констатувати, що така сама ситуація існує з Концепцією Державної регіональної політики 2001 р., яка містила низку важливих норм для забезпечення регіонального розвитку, але її принципи не були належним чином враховані під час формування державної політики. Саме тому необхідно вживати всіх заходів, аби всі рішення центральних і регіональних органів влади щодо розвитку регіонів відповідали вимогам нової Концепції державної регіональної політики. Доцільним, на нашу думку, є погодження проектів документів щодо регіонального розвитку, в тому числі й стратегій розвитку регіонів, з Міністерством регіонального розвитку та будівництва України. Хоча це і потребує додатково часу, але забезпечує виконання такої вимоги, як взаємоузгодженість документів і ресурсів. Дане Міністерство має бути наділене більшими повноваженнями у формуванні регіональної політики на нинішньому етапі, який характеризується розбалансованістю політичних та економічних відносин.

У цьому контексті актуальним є принцип легітимності, запропонований Ю. Наврузовим [9], який наполягає на розробці політики з урахуванням основних принципів і норм вітчизняного правового простору, а також європейських тенденцій. Реалізація цього принципу можлива тільки шляхом правової презумпції під час розробки і впровадження реформ. Очевидно, що рівень легітимності державної політики з питань регіонів значно зростає за умов її підтримки більшістю представників регіональних політичних сил.

Виходячи із вищевикладеного, можна запропонувати принципи, які, на нашу думку, мають знайти своє відображення в діяльності суб'єктів регіонального розвитку в сучасних правових, економічних та організаційних умовах, а саме:

- а) безперервності та правонаступництва, що покликаний вирішувати проблему браку інституційної пам'яті в органах державної виконавчої влади;
- б) додатковості фінансування згідно з наявним економічним потенціалом.

Насамперед потрібно забезпечувати власну економічну базу розвитку регіонів, оскільки сьогодні більшість територій є дотаційними. Необхідні такі механізми, які б стимулювали економічну активність не тільки господарюючих суб'єктів, а й місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, виходячи з ресурсних умов територій;

в) екологічної безпеки. Цей принцип пов'язаний як з гарантуванням безпечних умов проживання в регіоні, так і з упровадженням нових екологічних технологій виробництва, концепцією забезпечення сталого розвитку на основі раціонального використання природних ресурсів та можливості для майбутніх поколінь задовольняти свої потреби;

г) демократизації рішень щодо регіонального розвитку. Сьогодні в умовах економічної непрогнозованості мова має йти про перехід до демократичної моделі управління, яка повинна передбачати підтримку регіональної політики населенням регіону, економічними та громадськими суб'єктами;

д) відповідності цілей і завдань наявним ресурсам та державним пріоритетам. Необхідно приймати рішення, виходячи із можливостей щодо їх виконання. Крім того, сьогодні потрібний перегляд усіх регіональних програм і співвіднесення їх завдань із наявним економічним потенціалом і державними пріоритетами. Україні потрібний гармонічний сценарій розвитку всіх її регіонів;

е) людського розвитку. Світовий досвід переконує, що найбільшу додану вартість дають галузі і підприємства, де використовується високоякісний людський капітал. Людський розвиток має стати ключовим принципом не тільки для діяльності суб'єктів господарювання, але й для органів регіональної влади, що прискорить позитивні соціально-економічні зміни. В умовах глобалізації все більш вагомими стають нематеріальні фактори розвитку.

Основними засадами нової державної регіональної політики мають стати такі:

– чітке розмежування законами України повноважень щодо управління регіонами між центральними та місцевими органами державної влади, органами самоврядування відповідно до принципів децентралізації та з додержанням загальнодержавних інтересів;

– створення фінансових та організаційно-правових умов для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування;

– запровадження дійового механізму участі місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування у процесі прийняття рішень з регіональних проблем на державному рівні, а також громадян та їх об'єднань – на місцевому та регіональному рівнях;

– розробка ефективних державних механізмів підвищення конкурентоспроможності регіонів на основі їх конкурентних переваг.

Підсумовуючи, слід погодитись з О. Мельниченком, що Україні потрібна “нова модель державної політики, яка передбачатиме розширення повноважень і підвищення відповідальності всіх економічних суб'єктів і в такий спосіб створення передумов для ефективного використання обмежених ресурсів, розвитку регіонів та підвищення добробуту населення [8, с. 190]”. У той же час регіональна політика є складовою внутрішньої політики держави в цілому і значною мірою визначає

спосіб співпраці центральної влади з адміністративно-територіальними одиницями, регіональними елітами, в якому напрямі вона спрямовує розвиток територій [6, с. 278]. Її зміст має відбивати систему заходів щодо управління політичним, економічним, соціальним, етнокультурним розвитком територій. Тому головними завданнями нової державної регіональної політики є забезпечення узгодженості регіональних потреб з можливостями щодо їх задоволення та консолідація всіх регіональних суб'єктів навколо ідеї конкурентоспроможності регіону і напрямів її підвищення. Але вирішення цих завдань можливе лише за умови модернізації існуючої моделі регіонального управління, що потребує окремого дослідження.

Література:

1. Концепція державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=341%2F2001>
2. Концепція державної регіональної політики. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=895>
3. Про засади державної регіональної політики : проект Закону України (редакція від 8 жовтня 2008 р.). – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=1372>
4. *Гай Х.* На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе / Х. Гай, П. Карин. – ТАСИС, 1995. – 328 с.
5. *Керецман В.* Проблеми формування регіональної політики та регіонального управління в Україні / В. Керецман. – Режим доступу : <http://www.uzhgorod.iatp.org.ua/ipard/keresman.doc>
6. *Крюков О.* Інституалізація регіональних еліт / О. Крюков // Вісник НАДУ. – 2006. – № 1. – С. 273–278.
7. *Куйбіда В.* Регіональна політика: конфлікт концепцій як наслідок конфлікту політичних інтересів / В. Куйбіда // День. – 2000. – № 99. – 6 червня.
8. *Мельниченко О. А.* Удосконалення моделі державної політики як запорука регіонального розвитку та підвищення добробуту населення / О. А. Мельниченко // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 жовтня 2008 р. : тези доп. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – С. 190–192.
9. *Наврұзов Ю.* Регіональна політика в Україні: проблеми, принципи, перспективи / Ю. Наврұзов. – Режим доступу : www.uara-dlc.org.ua
10. Нова державна регіональна політика: від теорії до практики : збірник ; [В. С. Куйбіда, О. М. Іщенко, А. Ф. Ткачук та ін. ; за заг. ред. д. держ. упр., проф. В. С. Куйбіди]. – К. : Крамар, 2009. – 232 с.
11. *Семиноженко В.* Регіональні імперативи нової державної політики / В. Семиноженко. – Режим доступу : <http://www.semynozhenko.net/documents/44>

Надійшла до редколегії 25.06.2009 р.