

ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ: СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ

Україна, як відомо, уже багато років перебуває у стані системної кризи. Її прояви відомі. Це відсутність в Україні цілого спектру суспільних реформ (звичайно, якщо йдеться про розуміння реформ як позитивних соціальних перетворень за умов погоджених спільних зусиль для цього влади, опозиції, кількісно пріоритетної частини населення, тобто «центру» і регіонів). Сьогодні в Україні «реформи» є політичним ярликом, який однаковою мірою дезорієнтує аналітиків, вчених, практиків, засоби масової інформації.

Все це безпосередньо зумовлює стан «центру», регіонів, їх взаємостосунків. Можна стверджувати, що системна оцінка стану «центру» і регіонів зараз практично не здійснюється. Офіційна статистика не дає реальних даних про справжній стан населення, соціальний, інтелектуальний, економічний, доступу до цивілізаційних благ тощо. Наприклад, невідомий реальний рівень доходів населення, зокрема фактичний достаток багатих, джерела існування мільйонів тих, хто бідує. В результаті інформаційної недостатності сучасної оцінки регіональних ситуацій в українському суспільстві укоренилось кілька формул самозаспокоєння, які за своєю суттю є шкідливими насамперед тому, що ілюзорні. Однією з таких формул є ілюзія того, що «всюди однаково погано». У кожній країні є відносно процвітаючі і відсталі регіони, можуть виникати зони злигоднів, депресивні регіони тощо. Скажімо, до депресивних регіонів, звичайно, відносять такі, у яких попередній рівень достатку населення змінився на безнадійне падіння, а люди не мають можливості змінити місце проживання, роботи. В таких випадках застосовується санкція регіону, яка є досить дорогою і практично безприбутковою справою. Посилення регіональної диференціації спостерігається і в Україні. Реальністю є конгломерат не тотожних за своїм станом розвитку регіонів. Усюди погано і добре порізно. Суспільство, яке не має об'єктивної інформації про свій стан, не здатне ані правильно поставити діагноз, ані проводити виважену політику, в тому числі й регіональну. [1]

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 десятиліття 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. Бачення регіону виключно як адміністративно-територіальної одиниці, а

регіонального управління як перманентного перерозподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є неконструктивним, не відповідає соціально-економічним та політичним реаліям сьогодення України.

Регіоналізація, якщо розуміти під цим процес зростання суспільної інтеграції всередині регіону, що супроводжується особливими формами соціально-економічної взаємодії, відіграє важливу роль в умовах демократичних змін, а особливо при становленні безпосередньо режиму консолідованої демократії. В той же час актуальність проблем регіоналізму пов'язана з потребою ефективної протидії централізації держави або надмірної унітаризації її, та ефективного запровадження демократичних норм і процедур. [2]

Проблеми регіоналізму, на жаль, не привернули ще належної уваги політиків на рівні

загальнодержавного управління, хоча є програма сприяння парламентам України, є відповідні правові документи. Як визначає канадський соціолог В.Заславський, регіоналізм виявляється в незадоволенні, протестах чи навіть у повстаннях найрозвинутіших частин країни проти центрального уряду, який перерозподіляє державний бюджет на користь менш розвинутих регіонів, аби досягти певного вирівнювання розвитку та політичної стабільності. Безумовно, така політика у багатонаціональних країнах спричиняє протести і створює сприятливі умови для зростання різноманітних сепаратистських тенденцій та суспільних сепаратистських рухів.

Регіоналізація – це процес інкрементальних змін у територіальному розподілі суспільства

та їх законодавче закріплення на підставі історично існуючих соціально-економічних та

етнокультурних суспільств. Поряд з цим дифузія влади охоплює всю вертикальну владу до громадських організацій.

Виходячи з відомої ейнштейнівської тези про те, що нема нічого більш практичного ніж хороша теорія, назріла необхідність у комплексному науковому аналізі широкого кола проблем регіоналістики, до якої б долучилися управлінці, юристи, економісти, політологи, історики та фахівці інших галузей науки.

Успішне формування засад регіональної політики і нової структури регіонального управління неможливе без з'ясування трьох ключових проблем, які мають науково-теоретичне і практичне значення:

1. Що таке регіон? Які види регіонів існують сьогодні? Як співвідносяться регіони з адміністративно-територіальними одиницями і чи не є вони тотожними? Чи веде регіоналізація держави до змін адміністративно-територіального устрою?

2. Що таке регіональна політика, яка її структура і мета? Чим визначається її ефективність? Який інструментарій необхідний для здійснення успішної регіональної політики?

3. Що таке регіональне управління, хто є його об'єктами та суб'єктами, як воно співвідноситься з державним управлінням та місцевим самоврядуванням? На жодне з цих питань сьогодні немає однозначної відповіді

На нашу думку, сьогодні поняття регіону не може бути звужене до поняття адміністративно-територіальної одиниці.

Регіон – це певна територія в рамках однієї держави чи групи держав, яка є однорідною за певними критеріями (економічними, демографічними, екологічними, етнічними, соціальними, культурними чи іншими) і за цими критеріями дана територія відрізняється від інших територій.

Виходячи з такого розуміння регіону, можна запропонувати різні способи класифікації регіонів, що в свою чергу буде визначати зміст регіональної політики, а також складну структуру та взаємодоповнюваність інститутів регіонального управління.

У залежності до існуючих адміністративно-територіальних одиниць, можна виділити такі види регіонів.

1. Регіон – це адміністративна одиниця субнаціонального рівня, яка має чітко визначені кордони, знаходиться в ієрархічній системі державного управління, на неї поширюється дія одного кола нормативно-правових актів. Під це визначення підпадають області України, Автономна Республіка Крим.

2. Регіон – це неадміністративна територіальна одиниця субнаціонального рівня. Мова йде про кілька областей, наприклад, Карпатський регіон, який, на думку більшості регіоналістів, об'єднує Львівську, Івано-Франківську, Чернівецьку та Закарпатську області. Різновидом такого регіону може бути регіон, який включає частини адміністративно-територіальних одиниць, наприклад, регіон гірських Карпат, який об'єднував би гірські населені пункти вказаних областей, які підпадають під дію закону “Про статус гірських населених пунктів”. В такому розумінні регіон також має чітко визначені територіальні межі, але його кордони не співпадають з кордонами адміністративно-територіальних одиниць (областей та районів).

3. Регіон – це територія, на якій реалізується (чи може бути реалізована) певна програма. Такий регіон має досить не чіткі характеристики, в тому числі територіальні, як правило, вказується тільки на його центр, а кордони можуть бути розмиті. Такий регіон існує в багатьох адміністративно-правових системах, а управління здійснюється в неадміністративних формах. Наприклад, рекреаційний регіон Українських Карпат.

4. Регіон, частина якого знаходиться за межами території, а отже і юрисдикції України (так звані єврорегіони).

Загальноприйнятим у регіоналістиці є також виділення проблемних регіонів, тобто регіонів, які характеризуються тими чи іншими аномаліями. Проблемний регіон – це територія, яка не в змозі самотійно вирішити свої соціально-економічні проблеми чи реалізувати свій потенціал, тому вимагає підтримки з боку держави. Таке розуміння “проблемності” регіону є загальноприйнятим в регіональній політиці європейських країн та

наднаціональній регіональній політиці Євросоюзу, до політико-правових і економічних стандартів якого прагне Україна. Проблемний регіон, як правило, не співпадає з адміністративно-територіальною одиницею (наприклад, регіон, що постраждав від паводка в Закарпатті). В регіоналістиці склалося декілька підходів до класифікації проблемних регіонів.

1. Визначення проблемних регіонів у залежності від гостроти або кризовості соціально-економічних проблем на основі системи індикаторів, основними з яких є виробничий потенціал, зайнятість продуктивного населення, рівень життя, правопорядок і режим законності, науково-технічний потенціал, екологічна ситуація, демографічна ситуація, бюджет і фінанси, енергозабезпечення, продовольче забезпечення. Кризовими слід вважати ті регіони, в яких системна криза викликає незворотні соціальні і політичні деформації.

2. Регіони, які визначаються через призму регіональної економічної політики: відсталі, депресивні та прикордонні. Визначити відсталий регіон можливо тільки в контексті соціально-економічної ситуації в державі. Відсталими прийнято вважати регіони, які мають традиційно низький рівень життя порівняно з основною масою регіонів країни. Як правило, для таких регіонів властивий тривалий застій, низька ефективність господарської діяльності, недиверсифікована галузева структура промисловості, недостатньо розвинута соціальна сфера. Депресивні регіони принципово відрізняються від відсталих тим, що при недостатніх нинішніх соціально-економічних показниках у минулому ці регіони належали до розвинутих регіонів країни. Як правило, вони мають досить високий рівень виробничо-технічного потенціалу, значну частину промислового виробництва у структурі господарства, кваліфіковані кадри. Але з різних причин (через зниження попиту на основну продукцію чи зниження її конкурентоспроможності, вичерпаність корисних копалин) такі регіони втратили своє колишнє економічне значення. При цьому тривалість і глибина регіональної депресії визначається складом тих галузей виробництва, криза в яких стала основною причиною поширення депресії на всю економіку регіону. За цією ознакою депресивні регіони можна поділити на старопромислові, аграрно-промислові та видобувні. Як правило, причиною утворення депресивних регіонів є трансформація економіки країни в рамках перехідного етапу. Старопромислові регіони потерпають, зазвичай, від розірвання економічних зв'язків, скорочення державного замовлення на продукцію оборонного призначення, дисбалансу цін. Як правило, старопромислові регіони характеризуються комплексом спільних ознак у різних державах. Виділити в чистому вигляді депресивні аграрно-промислові регіони важко у зв'язку з загальною депресією у аграрно-промисловому комплексі країни. Перш за все, такі регіони асоціюються з територіями, де частка сільського населення є відносно великою.

Видобувні депресивні регіони виникають, як правило, у локальних гірничопромислових та лісопромислових зонах, що розташовані у

малозаселених територіях держави. Домінуючою проблемою вказаної групи депресивних регіонів є відсутність можливості для створення альтернативних виробництв, необхідність підтримувати функціонування інфраструктури, організація переселення надлишкового населення. Поняття «прикордонний регіон» передбачає, що його територія відчуває суттєвий вплив державного кордону. Кількість прикордонних регіонів в Україні суттєво збільшилася після розпаду СРСР за рахунок оформлення кордонів з Росією, Молдовою та Білоруссю. Існує потреба класифікації прикордонних регіонів у залежності від того, на яких кордонах вони знаходяться. В нових прикордонних регіонах виникає необхідність зміни конфігурації транспортних та інженерних комунікацій, переорієнтації економіки, зміни режиму природокористування тощо. В стратегії територіального розвитку України і її інтеграцію у світову економіку прикордонним регіонам відводиться роль своєрідних форпостів у міжнародному економічному співробітництві. Розвиток зовнішньоекономічних зв'язків прикордонних регіонів повинен компенсувати їх віддаленість від економічних центрів держави, але, з іншого боку, це не повинно створювати проблеми для внутрідержавних міжрегіональних економічних зв'язків.

3. Проблемні регіони авангардного типу – вільні економічні зони та українські частини Єврорегіонів. Їх особливістю є наявність певних конкурентних переваг, що пояснюється, як правило, географічним розташуванням таких регіонів: прикордонне чи приморське становище, наявність експортного виробництва тощо.

Поліваріантне розуміння регіону як специфічного об'єкта політики та управління диктує необхідність чіткого визначення регіональної політики. Серйозною науковою і практичною проблемою є проведення чіткої межі між власне регіональною політикою та регіональними аспектами внутрішньої і зовнішньої політики в цілому. Адже практично будь-який вияв державної політики має той чи інший регіональний аспект. Але суму цих аспектів чи проявів не можна вважати регіональною політикою. [3]

Російські автори Н.І.Ларіна та А.А.Кисельников визначають регіональну політику як засіб державного регулювання соціально-економічних процесів у проблемних регіонах (ареалах) держави і зняття соціального і екологічного напруження. [4]

Автори підручника “Основы региональной политики” визначають регіональну політику як сферу діяльності по управлінню політичним, економічним, соціальним і екологічним розвитком країни у просторовому, регіональному аспекті, відображення взаємовідносин між державою і регіонами та регіонів між собою. [5]

Більш адекватне, на нашу думку, визначення регіональної політики сформулювали автори серії статей “Региональная политика России: концепции, проблемы, решения”. На їх думку, регіональною політикою можна вважати таку систему намірів і дій, яка реалізує інтереси держави по відношенню до регіонів і внутрішні інтереси самих регіонів такими методами і способами, які враховують природу сучасних регіональних процесів, і яка

здійснює все вищесказане переважно у структурі між- і внутрірегіональних зв'язків. [6]

Українська регіоналістика сьогодні тільки починає своє становлення, тому потребує глибокого наукового обґрунтування. В основу методології та теорії дослідження територіальної організації економіки повинні бути покладені актуальні досягнення зарубіжних та вітчизняних вчених, практичні нароби та досвід регулювання регіонального господарства країн світу. Тобто підґрунтям формування регіональної політики України повинен стати глибокий аналіз теоретичних і практичних робіт та досягнень у сфері регіонального розвитку і політики в розвинених країнах. Українська регіональна політика повинна базуватись на теоретичних дослідженнях та врахуванні існуючої в країні ситуації

В умовах демократії виконання рішення про перехід до децентралізованої моделі управління регіонами без порушення Конституції та забезпечення суспільної злагоди, можливе лише за умови, що поряд із збереженням адміністративних засобів керування регіонами будуть створені прецеденти нових форм та методів регіонального будівництва. Передусім, це треба робити в регіонах, де накопичено достатній досвід самостійної практики розв'язання місцевих проблем завдяки власним організаційним, інтелектуальним, матеріальним та іншим місцевим або залученим до цього інвестиційним ресурсам.

“Головною метою державної регіональної політики, – зазначено у Концепції державної регіональної політики, – є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Державна регіональна політика є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку України, тісно пов'язаною зі здійсненням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою, і реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів – Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя”.

Звідси випливає, що мета державної регіональної політики полягає у створенні умов для динамічного, збалансованого, сталого соціально-економічного розвитку України шляхом від розвиненого регіону до розвиненої держави [7]. Під “можливостями держави” у даному випадку ми розуміємо, у першу чергу, узгодження всіх політик держави засобами єдиного нормативно-правового та організаційно-законодавчого забезпечення розвитку територій або формування законодавчого поля держави, що ви-

значає інструменти та механізми економічного та соціального розвитку регіонів. Під “можливостями регіонів” ми розуміємо весь накопичений у кожному конкретному регіоні природно-ресурсний, матеріально-фінансовий, соціально-трудоий та інший потенціал. У силу тих чи інших обставин (здебільшого через відсутність регламентованих у правовому полі держави інструментів та механізмів економічного та соціального розвитку регіонів), цей потенціал сьогодні не задіяно повною мірою. Саме інструменти та механізми економічного та соціального розвитку регіонів, визначені та регламентовані у законодавчому полі держави, мають бути покладеними в основу довгострокової стратегії державної регіональної політики.

Утвердження ефективної моделі взаємодії центральних та регіональних і місцевих органів влади є важливою складовою держави:

По-перше, суспільно-політичне значення регіональної політики держави необхідно розглядати, насамперед, з оцінки його ролі у розбудові системи державного управління, демократизації й формування громадянського суспільства, зміцнення системи місцевого самоврядування.

По-друге, ми повинні сьогодні зосереджуватися на розгляді регіональної політики задля реалізації її головних завдань, які визначено в Концепції державної регіональної політики України, затвердженої Указом Президента в травні 2001 року.

По-третє, розглядаючи проблему зміцнення потенціалу розвитку регіонів, потрібно виходити з того, що основним пріоритетним завданням має стати запровадження на регіональному рівні інвестиційно-інноваційної моделі розвитку, забезпечення подальшого розвитку науково-технологічного, інноваційного й людського потенціалу, підвищення конкурентоспроможності економіки регіонів на внутрішньому й зовнішньому ринках.

По-четверте, необхідно зазначити, що, на жаль, на сьогодні в Україні не сформовано цілеспрямовану систему реалізації державної регіональної політики. Домінує ситуативний підхід. Існуючі механізми державного регулювання регіонального розвитку успадкували принципи централізованої системи, можливості якої вичерпано. Аналіз результатів застосування інструментів державного регулювання розвитку регіонів засвідчив їхню низьку ефективність. Тому необхідно зосередити увагу на виробленні такої системи, яка була б адекватною сучасному стану регіонального розвитку в країні з урахуванням наукових і практичних надбань у цій сфері.

По-п'яте, невирішеною є проблема організації управління регіональним і місцевим розвитком. На даному етапі відсутні належні механізми координації: з одного боку – центральних органів виконавчої влади між собою щодо конкретної території; з другого – між ними і місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в узгодженні цілей та пріоритетів. Немає чіткого розмежування сфер повноважень і відповідальності між цими органами. Місцеві органи влади не мають повноцінного законодавчого підґрунтя й фінансового забезпечення для виконання делегованих і власних повноважень. Тому нам необхідно визначити реальні шляхи підвищення ролі місцевих органів виконавчої влади

й органів місцевого самоврядування у зміцненні потенціалу регіонального і місцевого розвитку та їхньої відповідальності за розвиток відповідних територій.

По-шосте, проблему зміцнення потенціалу регіонів ми повинні розглядати не через дотації (трансферти), хоча й це необхідно робити, а насамперед через збільшення надходжень до місцевих бюджетів шляхом сприяння підприємницькій діяльності, зокрема малому підприємству, розвитку сучасних форм кооперативних зв'язків суб'єктів підприємництва. Джерелом забезпечення розвитку регіонів має стати мобілізація їхнього внутрішнього потенціалу, його модернізація відповідно до вимог формування й запровадження інноваційної моделі розвитку економіки.

По-сьоме, сьогодні маємо говорити не стільки про регіональний розвиток взагалі, скільки про стратегію сталого регіонального розвитку. До головних ознак належать: зростання темпів економічного розвитку або (як мінімум) уповільнення темпів економічного спаду; створення ефективної структури економіки й сучасної ринкової інфраструктури; мінімізація залежності регіональної економіки від зовнішніх чинників; активізація розвитку людського потенціалу; підвищення екологічної безпеки й охорони навколишнього природного середовища.

По-восьме, проблему зміцнення потенціалу регіонів потрібно розглядати у контексті євроінтеграційного курсу України. Інтегрування нашої країни в європейські структури потребує вироблення і реалізації такої моделі взаємовідносин з регіонами й управління ними, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу. Значна увага, що приділяється проблемам регіонального розвитку, зменшення регіональних економічних і соціальних диспропорцій у країнах Європейського Союзу, є підтвердженням того, що державна регіональна політика повинна розглядатися як один із найважливіших механізмів забезпечення сталого економічного зростання та суспільної злагоди в Україні. [8] У країнах ЄС напрацьовано великий досвід у питаннях механізмів регулювання регіонального розвитку, підтримки депресивних територій, економічного й бюджетного вирівнювання. Ми повинні використати цей досвід, адаптувавши його найвагоміші досягнення до умов України.

Формування й реалізація державної регіональної політики з урахуванням досвіду та відповідно до принципів регіональної політики європейських держав стане важливим кроком на шляху включення національної економіки в європейський економічний простір та інтеграції України у Європейське співтовариство.

Аналіз теоретичних концепцій регіональної політики дозволяє зробити висновок, що поки ще не знайдено універсальний теоретичний метод, який зміг би відповісти на питання про шляхи досягнення найбільш ефективних показників в економічному розвитку регіонів та розкрити причини диспропорцій у рівнях їх розвитку. Виходячи з досвіду найбільш розвинутих держав світу, можна стверджувати, що ефективний розвиток держави неможливий без виваженої, детально продуманої регіональної політики.

Диверсифікація регіональних теорій повинна стати основною тенденцією формування теоретичної бази регіонального розвитку в Україні.

1.Нагорна І.В. Деякі аспекти розподілу повноважень між центральною владою та органами місцевого самоврядування на регіональному рівні (на прикладі Одеси) // Управління сучасним містом. – 1999. – Травень. – С. 19
2.Кравченко В., Кучеренко О. Центр і регіон. Держава має гармонізувати їхні відносини // Президентський вісник. – 2001. – 16 червня. – С. 1 – 2. 3. Бутко М., Мурашко М. Регіон у дзеркалі державного управління: [Пробл. удосконалення держ. управління] // Віче. – 1997. – № 3. – С. 42 – 46. 4.Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики. – М.,1998. – С.4. 5. Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. Учебник. – М.,1998. – С.19.6. Лексин В., Андреева Е., Ситников А., Швецов А. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения // Российский экономический журнал. – 1993. – №9. – С.51. 7. Концепція державної регіональної політики України: Затверджено II Всеукр. з'їздом Спільки лідерів місц. та регіон. влад України 9 верес. 2000 р. // Голос України. – 2000. – 4 листоп. – С. 4-7. 8. Гонціаж Я., Гнидюк Н. Інституційні механізми регіонального розвитку в Україні // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України: Матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, 30 трав. 2000 р. Вип. 2. Ч. I: Державна регіональна політика та місцеве самоврядування / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К., 2000. – С. 66 – 70