

Н. В. Мирна,

к.держ.упр., доцент кафедри права
та європейської інтеграції ХарPI НАДУ,
м. Харків

ЗМІСТ ПРИНЦИПІВ ТА ЗАВДАНЬ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Проаналізовано наукові підходи щодо визначення основних принципів державної регіональної політики. Визначено основні принципи європейської регіональної політики. Сформульовано основні завдання регіонального розвитку.

Ключові слова: регіональний розвиток, регіональна політика, регіон, принципи, завдання.

Розробка механізмів державної регіональної політики пов'язана з розподілом повноважень вищих, регіональних та місцевих органів влади, а також органів місцевого самоврядування (формуванням гармонійних відносин “центр – регіон”), координацією діяльності суб'єктів господарювання і недержавних організацій, що вимагає їх надійного законодавчого і ресурсного забезпечення, запровадження єдиних соціальних стандартів.

Нинішня ситуація в Україні характеризується загостренням проблем теоретичного (невизначеність низки категорій понятійного апарату державної регіональної політики, статусу, повноважень суб'єктів та об'єктів регіональної політики, її інституціоналізації) і прикладного (складність визначення основних принципів та опрацювання ефективних механізмів формування та реалізації державної регіональної політики, перш за все, правових і організаційних) характеру.

Значний внесок у розробку методології та аналізу політики у сферах державного та галузевого управління зробили такі вітчизняні й зарубіжні вчені: П. Браун, О. Валевський, Девід Л. Веймер, Ейден Р. Вайнінг, Т. Дай, О. Кілієвич, В. Тертичка, Е. Янг, Л. Куїнн та ін.

Державна регіональна політика стала об'єктом дослідження багатьох

фахівців з державного управління, зокрема таких як З. Варналій, В. Введенський, Ю. Гладкий, М. Долішній, В. Єлагін, В. Мамонова, О. Мрінська, В. Олуйко, В. Симоненко, С. Телешун, А. Чистобаєв, Б. Штульберг та ін.

Питання формування та реалізації механізмів державного управління, їх типологізації докладно проаналізували у своїх працях О. Амосов, А. Колосюк, О. Коротич, О. Кравченко, Н. Нижник, а механізми регіонального управління та регіонального розвитку – Л. Зайцева, В. Коломийчук, М. Лендєл та ін.

Проте поза увагою більшості дослідників залишається системний підхід до формування державної регіональної політики, розробка єдиного комплексу дій та заходів стосовно їх запровадження, що диктує необхідність подальших розвідок і обґрунтування шляхів її удосконалення.

Метою статті є узагальнення сучасних підходів щодо визначення змісту принципів та завдань державної регіональної політики.

Головною умовою досягнення цілей і завдань регіональної політики є визначення та дотримання принципів, тобто фундаментальних засад, на яких вона має формуватись. Оскільки державна регіональна політика здійснюється органами державного і регіонального управління, не завадить спочатку зупинитись на принципах, притаманних державно-управлінській діяльності.

З точки зору авторів словника-довідника з державного управління за загальною редакцією В. Князева і В. Бакуменка, “найвідомішими є такі принципи державного управління: об’єктивності, універсальності, випереджувального стану в державному управлінні, демократизму, поділу влади, законності, а також структурні принципи” [4, с. 152]. Під останніми розуміється комплекс принципів, які певним чином систематизовані. Серед них виділяються структурно-цільові (відображають логіку раціональної побудови дерева цілей), структурно-функціональні (характеризують взаємозв’язки функціональної структури), структурно-організаційні (взаємозв’язки організаційної структури), структурно-процесуальні (дають уявлення про основні закономірності раціонального і ефективного ведення управлінської

діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування). Крім того, до загальних принципів державного управління вчені відносять принцип єдності економіки та політики з пріоритетом політики, принцип поєднання загальних і локальних інтересів із збереженням пріоритету інтересів більш високого рівня [4, с. 155].

Автори навчального посібника з державного управління за редакцією проф. Г. Одінцової вважають, що принципи як поняття теорії відображають сутність та реальність процесів управління, враховують ступінь дослідженості закономірностей та відносин, та угруповують їх за певними видами (адміністративно-правові, системно-цільові, системно-функціональні, системно-організаційні, адаптивні) [5, с. 117-118].

Між тим В. Мамонова вважає, що вони не повною мірою відображають особливості управління регіональним розвитком та пропонує доповнити існуючу типологію принципів державного управління ще одною класифікаційною групою – методологічно-просторові, до яких віднести такі: законність, єдність інтересів, субсидіарність, корпоративність, прозорість, адекватність, відповідальність, інновативність [8, с. 27].

Основні принципи державної регіональної політики сформульовано в Концепції державної регіональної політики, затвердженій Указом Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001: конституційність і законність; забезпечення унітарності України та цілісності її території; поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів; максимальне наближення послуг, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів; диференційованість надання державної підтримки регіонам; стимулювання тісного співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в розробці та реалізації заходів щодо регіонального розвитку [6].

Серед усіх перелічених вище принципів найважливіше значення має *принцип конституційності та законності*. Він передбачає, що реалізація

політики здійснюється відповідно до Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України на засадах чіткого розподілу завдань, повноважень та відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Принцип забезпечення унітарності України та цілісності її території включає забезпечення єдності економічного простору на всій території держави, її грошово-кредитної, податкової, митної, бюджетної систем; він має особливе значення саме для регіональної політики, оскільки процеси регіоналізації у будь-якій країні завжди пов'язані з ризиком виникнення сепаратизму, реалізація ідей якого може призвести до руйнування держави.

Змістовна сутність інших чотирьох принципів не розкрито у Концепції державної регіональної політики, тому наведемо авторське їх тлумачення.

Принцип поєднання процесів централізації та децентралізації влади, як правило, визначає розподіл повноважень між центральними та регіональними органами виконавчої влади, а також між органами державного управління і органами місцевого самоврядування, спрямований на гармонізацію загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів.

Принцип максимального наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів пов'язаний з попереднім і означає такий розподіл повноважень між рівнями та системами управління в державі, якій забезпечувати повноту і якість задоволення потреб населення.

Принцип диференційованості надання державної підтримки регіонам відповідно до умов, критеріїв та строків, встановлених законодавством, передбачає неупереджене прийняття рішень щодо виділення ресурсів чи іншим регіонам лише на визначеній нормативно-правовими актами основі.

Принцип стимулювання тісного співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у розробленні та реалізації заходів щодо регіонального розвитку взагалі може бути зайвим, оскільки таке співробітництво між органами влади має бути природженим, а

конфліктні ситуації, які порою мають місце в українських реаліях, є свідченням недосконалості системи управління в державі.

Видатний український географ-економіст В. Поповкін, автор регіонально-цілісного підходу в управлінні економікою країни, серед методологічних принципів, на яких має базуватися регіональна політика, виділяє пріоритетність інтересів регіону порівняно з інтересами галузей, окремих підприємств і організацій; пріоритет інтенсивного підходу, спрямованого на економію ресурсів; закономірність послідовного вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів тощо [11, с. 54].

На відміну від В. Поповкіна, представники львівської школи регіональних досліджень вважають, що в основу регіональної політики має бути закладений, перш за все, принцип пріоритету загальнонаціональних інтересів, а також інші, серед яких законодавче забезпечення прав і повноважень суб'єктів регіональної політики; поєднання інтересів; врахування особливостей регіонів; об'єктивності; збалансування критеріїв соціальної справедливості та загальнонаціональної ефективності; партнерства [12, с. 22]. Слід зазначити, що включення в домінанти регіональної політики таких альтернативних принципів, як “пріоритет загальнонаціональних інтересів” та “поєднання інтересів”, надає підстави стверджувати, що у разі якщо перевага віддається загальнонаціональним інтересам, регіональні інтереси становляться другорядними, а тоді навряд чи виправдано говорити про поєднання інтересів, яке матиме усічений характер.

Заслуговує на увагу підхід до визначення принципів державної регіональної політики, запропонований О. Коротич, яка поділяє їх на дві великі групи: 1) принципи, що чітко окреслюють стратегічну лінію держави щодо управління розвитком внутрішніх територій та відображають зовнішню складову цієї політики; 2) додаткові принципи, яких треба дотримуватись під час реалізації державної регіональної політики [7, с. 116]. До першої групи принципів О. Коротич відносить законність; пріоритет загальнодержавних інтересів; врахування інтересів регіонів, районів, громад; вирівнювання ступеня

розвитку внутрішніх територій; стимулювання зусиль регіонів щодо забезпечення власного розвитку; надання адресної допомоги проблемним регіонам; орієнтація на досягнення стратегічних цілей; забезпечення комплексного розвитку територій; захист інтересів та формування позитивного іміджу держави в інших державах; урахування геополітичної ситуації та тих інтересів інших країн, які не суперечать власним інтересам держави; підтримка дружніх стосунків із країнами, що мають вагомий вплив на реалізацію інтересів держави в різних сферах.

До другої групи включено: науковість, об'єктивність та оптимальність рішень, ефективність заходів щодо їх реалізації; системність та послідовність рішень; поєднання плановості та ситуаційного підходу; використання програмно-цільових методів; урахування впливу локальних регуляторних дій держави на суміжні регіони; урахування та мінімізація негативних наслідків будь-яких державних заходів або рішень; встановлення терміну дії регулятивного заходу; взаємодія з органами місцевого самоврядування; контроль і перевірка виконання; відповідальність держави та конкретних виконавців за вплив на ситуацію в регіоні; поінформованість населення, відкритість заходів держави щодо впливу на регіон [7, с. 116-117].

Ю. Наврузов визначає найбільш важливі принципи, на яких має ґрунтуватись державна регіональна політика: легітимності (розробка політики з урахуванням норм вітчизняного правового поля і європейських тенденцій); унітарності (дотримання дворівневої системи державного управління: центральний – органи центральної виконавчої влади територіально відокремлені органи виконавчої влади та місцевий – органи місцевого самоврядування); єдності (створення єдиного простору, який стимулює однакові умови розвитку соціальних і економічних процесів); субсидіарності (надання громадських та державних послуг з максимальним наближенням до рівня їх споживання); системності (комплексний підхід у вирішенні питань збалансування державних, регіональних і місцевих пріоритетів, створення вичерпної та достатньої інфраструктури, механізмів узгодження і координації);

партнерства (співпраця між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, бізнес-асоціаціями і громадськими організаціями у питаннях визначення пріоритетів державної регіональної політики) [10, с. 45-46].

Утім, викликає дискусію трактування Ю. Наврузовим змісту деяких названих ним принципів, які можна вважати суперечливими. Так, розкриваючи природу принципу унітарності, він, по-перше, пропонує дворівневу структуру системи державного управління, в якій відсутній саме регіональний рівень, хоча йдеться про регіональну політику; по-друге, унітарність, як відомо, є однією з форм державного устрою (поряд з федерацією, конфедерацією, імперією), а не типом організаційної структури управління в державі. Визначаючи сутність принципу системності, автор фактично інтегрує його з принципом комплексності, що не є тотожним.

Цікавою, на наш погляд, є думка Т. Мірзодаєвої стосовно універсальних принципів просторового розвитку територій (у тому числі регіонів), виділених нею з посиланням на Керівні принципи сталого просторового розвитку європейського континенту, сформульованих Європейською конференцією міністрів регіонального планування (СЕМАТ) у 2000 р. Автор визначає 21 принцип, а саме: корпоративності; комплексності просторового розвитку; системної раціональності; підпорядкованості; оптимальності; територіальності; районування (зонування) просторового розвитку; взаємодоповнюваності і значимості регіонів; історичного самовизначення; поліцентричності; подолання розривів між центром і периферією; єдності; субсидіарності; необхідності забезпечувати розширене відтворення стратегічних ресурсів; взаємності (вертикального узгодження планів і схем просторового розвитку); дотримання соціальної згоди (ефективна участь суспільства в процесі просторового планування); пріоритетності; комплементарності (“органічного розвитку”); рівності доступу до інфраструктури, інформації та знань; екологічного імперативу (сталого розвитку); врахування прогностичних характеристик розвитку соціально-економічних процесів [9]. Проте навіть цей перелік не можна вважати вичерпним, тим більш, що, на нашу думку, поміж наведеними

принципами мають місце зайві (зокрема, територіальності, оскільки споконвічно йдеться про принципи просторового розвитку територій), а також дублюючі один одного (як-от поліцентричності та подолання розривів між центром та периферією, тому що поліцентричність як раз передбачає розвиток віддалених територій з метою наближення його рівня до центральних).

Проведене дослідження доводить, що формування системи принципів державної регіональної політики потребує подальшого методологічного уточнення, впорядкування та конкретизації.

Європейська регіональна політика закладає багато принципів і вимог, які слід адаптувати до національних регіональних політик країн-кандидатів, проте є п'ять ключових принципів: субсидіарність, децентралізація, партнерство, відкритість та залучення [1–3].

Принцип субсидіарності визначає, що ЄС не здійснюватиме жодних заходів (за винятком, звичайно, сфер виключної компетенції Спільноти) окрім випадків, коли такі заходи будуть більш ефективними ніж заходи, що можуть бути здійснені на національному, регіональному чи місцевому рівні; передбачає самостійність та відповідальність керівництва регіонів у здійсненні своїх повноважень шляхом використання власних ресурсів та звертання за допомогою до центральної влади країни лише у тих ситуаціях, коли місцевих ресурсів недостатньо. Принцип субсидіарності застосовується не лише у стосунках між Європейським Союзом і країнами-членами, а й між національними та регіональними урядами, за ним національні уряди мають децентралізувати повноваження щодо прийняття рішень та посилити спроможність регіональних продуцентів політики, співпрацюють з ними. Про важливість цього принципу свідчить той факт, що Амстердамський договір (1997 р.) додав до Договору про заснування ЄС спеціальний Протокол про застосування принципів субсидіарності і пропорційності, в якому викладено керівні настанови щодо субсидіарності.

Принцип децентралізації передбачає делегування повноважень, водночас сприяючи ефективності витрачання коштів та співпраці; передбачає участь

громадян у процесі вироблення і прийняття рішень на всіх рівнях врядування, у тому числі на рівні Європейського Союзу; ухвалення рішень на тому рівні, де виникла проблема, зважаючи на збереження необхідного балансу між принципами децентралізації та самостійності. Він тісно пов'язаний з принципом субсидіарності; його можна застосовувати у сферах, де завдання на регіональному рівні виконуються неефективно, або зовсім не виконуються (що вимагає нагляду з вищого рівня).

Принцип партнерства передбачає вироблення політики на регіональному рівні за широкої участі зацікавлених суб'єктів та осіб: повноваження та відповідальність за програми регіонального розвитку поділені між національними та регіональними органами влади, а також між державним і громадським секторами; його можна також застосовувати до програмування і планування регіонального розвитку, оскільки ефективність програм регіонального розвитку потребує підходу “знизу – вгору”.

Принцип відкритості забезпечує прозорість і підзвітність процесу вироблення політики регіонального розвитку, особливо стосовно перерозподілу ресурсів.

Принцип залучення може допомогти при плануванні та програмуванні регіонального розвитку, якщо збільшити представництво громадськості та суб'єктів господарювання в органах, що приймають рішення.

Останні два принципи спрямовані на механізми залучення до процесу розроблення і прийняття рішень, зокрема щодо перерозподілу ресурсів регіонального розвитку; є особливо важливими для ефективного і результативного регіонального розвитку тому, що вони сприяють залученню регіональних ресурсів та розвитку так званого “суспільного капіталу”, необхідного для його успішного здійснення, забезпечують реалізацію права громадян та місцевих громад брати участь у роботі інституцій регіонального розвитку та прийнятті рішень.

Таким чином, проведені дослідження дає підстави стверджувати, що основні принципи та завдання державної регіональної політики мають

забезпечити створення загальнодержавних умов для того, щоб кожен регіон мав можливість максимально використовувати свій власний внутрішній потенціал, та врахування загальнодержавних інтересів та гарантування державних стандартів щодо розвитку регіонів. Формуючи власні підходи до регіонального розвитку, створення дієвих механізмів формування та реалізації регіональної політики в Україні слід враховувати сучасні тенденції регіоналізації, які сьогодні мають великий вплив на політику просторового розвитку європейських країн.

Список використаних джерел:

1. *Бакуменко В.* Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Сурмін // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 11–27.
2. *Баскаков А. Я.* Методология научного исследования : учеб. пособие / А. Я. Баскаков, Н. В. Туленков. – К. : МАУП, 2002. – 216 с.
3. *Безуглий О. В.* Типологія територіального розвитку в контексті проблем регіональної політики / О. В. Безуглий // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2005. – Вип. 2 (11). – С. 97–101.
4. Державне управління : словн.-довід. / укл. В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князев та ін. ; заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
5. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / [кол. авт. ; за заг. ред. д.е.н., проф. Г. С. Одінцової]. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
6. Концепція державної регіональної політики : Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.
7. *Коротич О. Б.* Державне управління регіональним розвитком України : монографія / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.
8. *Мамонова В. В.* Методологія управління територіальним розвитком : монографія / В. В. Мамонова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 196 с.
9. *Мірзодаєва Т.* Принципи просторового розвитку соціально-економічної системи України. – Режим доступу : http://www.library.tane.edu.ua/images/nauk_vydannya/1VwLcC.pdf
10. *Наврузов Ю.* Регіональна політика в Україні: проблеми, принципи, перспективи / Ю. Наврузов // Управління сучасним містом. – 2001. – № 1–3. – С. 41–51.
11. *Поповкін В. А.* Регіонально-цілісний підхід в економіці / В. А. Поповкін. – К. : Наук. думка, 1993. – 219 с.
12. Регіональна політика: методологія, методи, практика / відп. ред. акад. НАН України М. І. Долішній; НАН України. Ін-т регіон. досліджень. – Львів : 2001. – 700 с.

Мирная Н. В. Содержание принципов и задач государственной региональной политики в контексте европейской интеграции.

Проанализированы научные подходы к определению основных принципов государственной региональной политики. Определены базовые принципы европейской региональной политики. Сформулированы основные задачи регионального развития.

Ключевые слова: региональное развитие, региональная политика, регион, принципы, задачи.

Myrna N. V. Content of the principles and objectives of regional policy in European integration context.

The analysis of scientific approaches of the definition of the basic principles of regional policy has been done. The basic principles of European regional policy have been allocated. The main objectives of regional development have been formulated.

Key words: regional development, regional policy, region, principles, objectives.