

## Модернізація державного управління регіональним розвитком у контексті європейської інтеграції України

*У статті досліджено досвід та моделі управління регіональним розвитком національних економік у деяких європейських країнах. Проаналізовано пріоритети державної регіональної політики в Україні на сучасному етапі економічного розвитку. Обґрунтовано напрями модернізації управління регіональним розвитком на найближчу перспективу.*

*The article examines the experience and models of regional development management of the national economies of some European countries. The priorities of state regional policy in Ukraine at the present stage of economic development are analyzed. The directions of modernization of regional development management in the near future are substantiated.*

**Ключові слова:** *державна регіональна політика, державне управління регіональним розвитком, регіональна модель розвитку, регіональний розвиток.*

**Вступ.** Характерною ознакою розвитку України на початку ХХІ ст. стала орієнтація на європейську інтеграцію. Це ставить перед нашою державою низку актуальних завдань, пріоритетного значення серед яких набувають: реформування владних відносин, визначення стратегії реалізації принципів стійкого розвитку на національному, регіональному та місцевому рівнях; дотримання збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності. Практичне втілення цих завдань потребує удосконалення національної системи регіонального управління, реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в інтересах територіальних громад.

Надзвичайно важливим для удосконалення практики управління регіональним розвитком на сьогодні залишається визначення пріоритетів державної регіональної політики, їх зв'язок із забезпеченням збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів; узгодження загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів. Вирішення вищезазначених проблем ускладнюється через слабку здатність управлінських структур різних рівнів до середньострокового, а особливо – до довгострокового планування. Як наслідок,

відбувається втрата державою здатності вирішувати основні питання регіонального розвитку у межах договірних відносин між органами влади, органами місцевого самоврядування та громадським сектором.

**Постановка завдання.** Теоретичні та практичні питання удосконалення механізму державного управління регіональним розвитком знайшли відображення у працях низки зарубіжних та вітчизняних вчених, зокрема З. Варналія, В. Воротіна, Ю. Гладкого, Т. Голікової, А. Гранберга, М. Долішнього, Я. Жаліла, У. Ізарда, В. Керецмана, О. Крайник, В. Лексіна, Ю. Рубана, Д. Стеченка, Дж. Фрідмана, Л. Хомич, А. Чистобаєва, В. Чужикова, М. Чумаченка, О. Швецова, та ін.

В той же час у наукових публікаціях висвітленню позитивного зарубіжного досвіду управління регіональним розвитком приділяється недостатньо уваги. Його вивчення, узагальнення та практична адаптація до вітчизняних умов господарювання сприятимуть процесу інтеграції нашої країни у Європейське співтовариство.

Метою статті є висвітлення та узагальнення досвіду європейських країн – членів ЄС з управління регіональним розвитком та визначення напрямів та шляхів його удосконалення в Україні.

**Результати.** Регіональні процеси, що відбуваються в межах Європейського співтовариства, принципово відрізняються від подібних в інших інтеграційних формуваннях. Цьому значною мірою сприяла Хартія регіоналізму, яка була ухвалена Європарламентом у 1988 році. Відповідно до цього документа регіон визначається як гомогенний простір, що має фізико-географічну, етнічну, культурну, мовну спільність, а також спільність господарських структур та спільну історичну долю. Це є компромісом, якого було досягнуто під час обговорення Хартії, однак з юридичної та економічної точки зору визначення «регіон» за Хартією має узагальнений вигляд, особливо це стосується поняття «історична доля». Це в свою чергу призводить до того, що при класифікації регіонів кордони між ними постають розпливчасто як за чисельністю населення, так і за площею.

Основним завданням регіональної політики країн Центральної та Східної Європи стала якнайшвидша адаптація правової, соціально-економічної та інституційної складових до євросоюзівської моделі. Цей процес відбувався у постсоціалістичних країнах по-різному, що зумовлювалося диференційованим характером територіальних відмінностей та різними темпами ринкових реформ.

Досить показовою щодо цього може бути Польща. У 2000 році в країні було прийнято Закон «Про заходи щодо підтримки регіонального розвитку», який був максимально гармонізований з законодавством Євросоюзу. Великим здобутком Польщі був Семирічний план розвитку регіонів, який за структурною побудовою та механізмами реалізації збігається з основними цілями загальної стратегії розвитку країни. Перші результати здійснення регіональних реформ не примусили себе чекати. Податкові та інвестиційні пільги, що надавалися зарубіжним інвесторам у «проблемних регіонах», поживали економічне життя в них, припинили внутрішню міграцію до столиці та суттєво обмежили еміграцію в країни-члени ЄС. Польща взяла особливо активну участь у формуванні інноваційних форм економічного зростання та єврорегіонів, які певною мірою можуть вважатися як найбільш вдалі у центральній та східній Європі. Сьогодні у цій країні існує біля 20 єврорегіонів, що створені за участю Німеччини, Чехії, Словаччини, України, Білорусі та Литви - «Померанія», «Про-Європа Відрина», «Шпрее-Найсе-Бобер», «Найсе-Ниса-Ніса», «Союз гмін Верхньої Сілезії та Північної Моравії», «Татри», «Карпати», «Буг», «Німан» та ін. Звичайно, що обсяги ділової активності в них поки що обмежені та, певною мірою, відрізняються від аналогічних у Європейському Союзі. Проте після приєднання у 2004 р. до ЄС обсяг виробництва, стан інфраструктури та режим соціально-гуманітарних відносин у Польщі значно покращився через застосування компліментарного механізму європейської регіональної конвергенції.

Суттєвих змін зазнала регіональна модель розвитку в Угорщині. Формування нової системи територіального державного управління розпочалося з 1990 року, коли було надано автономію та свободу місцевим органам управління. У 1994 році в країні було проголошено про новий підхід до регіональної політики. Головними цілями при цьому стали:

- поєднання різних економічних секторів у регіональну політику; гармонізація політики держави щодо екології, працевлаштування, інфраструктури, забезпечення житлом з довготерміновою регіональною політикою;
- привернення уваги на місцеві, регіональні (внутрішні) ресурси та потреби;
- збільшення ефективності утилізації ресурсів та адаптація принципів Євросоюзу.

У 1996 році парламент Угорщини ухвалив Закон про регіональний розвиток та просторове планування, у якому визнано доцільність переходу на європейську статистичну систему NUTS (2, 3, 4), яка у 1998 році сфокусувалася на рівні NUTS-2. У 1999 році до Закону було внесено певні зміни, які гармонізували угорське законодавство і практику регіонального розвитку в країнах Євросоюзу. Зокрема йшлося про два фундаментальні принципи - субсидіарності та партнерства, які покладені в основу правової бази. Заходи, спрямовані на реалізацію цього Закону, знайшли певне відображення і в Євросоюзі, а відтак й певну підтримку.

Досвід інших країн значною мірою повторює польський та угорський. Досить прозорими для Євростату стали регіональні одиниці Чехії, Словаччини, Румунії, Болгарії, Словенії (тільки NUTS-3) та країн Балтії. У цілому ефективною є регіональна модель в Чехії [1].

Розв'язання проблем внутрішніх регіонів у Євросоюзі має різні напрями, а тому досить легко класифікувати лобістські підходи до розподілу та перерозподілу бюджетних фондів. При цьому можна виділити «французький» та «німецький» підходи.

У першому випадку країна в різних структурах водночас представляє і національні, і внутрішньорегіональні інтереси. За такої ситуації відбувається потужне лобіювання врешті-решт державної позиції щодо регіонального розвитку, а вплив французьких регіонів на кінцеві рішення є мінімальним.

Друга модель є складнішою, але й оптимальнішою для розв'язання регіональних проблем країни на європейському рівні (табл. 1).

Описана структура є високодиверсифікованою, а тому й досить потужною щодо захисту регіональних інтересів. Враховуючи федеральний устрій Німеччини, у пропонованій моделі знайшли відбиток як реальне економічне життя, так і правова база. Як випливає з таблиці, на національному рівні між бундесратом та внутрішніми регіонами встановлений режим співробітництва згідно зі статтею 23 Конституції країни та закону про співробітництво між ФРН та землями ФРН з питань Європейського Союзу. Великого значення надають у Німеччині лобіюванню інтересів у структурах ЄС. Найбільш потужні представництва у Брюсселі має земля Північний Рейн-Вестфалія, Федеральний союз німецької промисловості тощо. Деякі землі об'єднуються і представляють в Єврокомісії спільні інтереси.

Таблиця 1

**«Німецька» модель лобіювання регіональних інтересів\***

| Рівень       | Установи, через які здійснюється вплив   |
|--------------|--|
| Європейський | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Комітет регіонів</li> <li>• Конгрес локальних та регіональних територіальних публічно-правових корпорацій (Європейська Рада)</li> <li>• Спостерігачі земель ФРН при ЄС (бундесрат)</li> <li>• Уповноважені Бундесрату в робочих групах Комісії Європейського Союзу</li> <li>• Представництва земель в Брюсселі</li> </ul> |
| Національний | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Бундесрат</li> <li>• Конференція прем'єр-міністрів</li> <li>• Конференція міністрів у справах Європи</li> <li>• Конференція галузевих міністрів</li> </ul>  |
| Регіональний | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Комітет ландтагу з питань європейської та єдиної світової політики</li> <li>• Державна канцелярія</li> <li>• Відділи міністрів з питань європейської координації</li> <li>• Міжміністерський координуючий комітет з питань європейської політики</li> </ul>   |

\* Джерело: [2].

Незважаючи на значні зусилля, однією з найгостріших проблем у ЄС, залишається проблема значної диференціації у рівнях розвитку між окремими регіонами. І в її розв'язанні досягнуто значних успіхів.

Виходячи з прагнення України інтегруватися у Європейське співтовариство, досвід оптимізації регіонального розвитку, що здійснюється протягом багатьох років на його теренах, є досить важливим для нашої країни.

Найбільш прийнятними варіантами використання закордонного досвіду в Україні в сучасних умовах є наступні:

- Визначення характеру та рівня регіональної диференціації.
- Розробка пакету підтримки програм депресивних регіонів через Національні фонди.
- Встановлення нормативного показника відрахувань у Регіональний фонд залежно від валового регіонального продукту АР Крим, області, та міст

Києва і Севастополя з поступовою заміною його на загальноєвропейські критерії.

- Визначення у бюджеті нормативних відрахувань у зазначений вище, регіональний фонд у розмірі, що перевищує показані у ЄС відсотки. На нашу думку, це могла б бути сума в межах 1-1,5 % ВВП.

- Розгляд заявок на отримання інвестиційних грантів (на перших порах недоцільно використання іншого інструментарію регіональної політики ЄС) має відбуватися на конкурсній основі з урахуванням реального стану регіону.

- Визначення стратегії, тактики, напрямів та механізмів реалізації регіональної політики на додаток до вже існуючої Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року.

До особливостей формування регіональної політики в Україні можна віднести:

- брак досвіду щодо здійснення власної регіональної політики;
- незавершеність процесів формування дієздатних центральних органів державної влади, правового оформлення держави;
- нестабільне економічне становище, що періодично супроводжується кризовими явищами;
- відмова від старої моделі стосунків між центральною та місцевою владою.

Як зазначалося вище, питанням регіональної політики держави та регіонів присвячена значна кількість праць вітчизняних і зарубіжних науковців. На особливу увагу, на нашу думку, заслуговує монографія «Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети», підготовлена колективом науковців Національного інституту стратегічних досліджень [2]. У ній ґрунтовно досліджуються такі найважливіші складові державної регіональної економічної політики, як інституційне забезпечення, механізми державного регулювання територіального розвитку, формування та вдосконалення національної системи управління територіями, співвідношення централізації та децентралізації в управлінні територіальним розвитком, економічний розвиток регіонів, розвиток місцевого самоврядування тощо. Авторами даної праці підкреслюється, що «Україна започатковує державну регіональну політику, засновану на європейських цінностях, засадах демократії та національної єдності, орієнтовану на підвищення економічних та соціальних

стандартів життя для кожного громадянина» [2, с. 17]. Регіональна політика при цьому розглядається як «сфера діяльності з управління економічним, соціальним, екологічним і політичним розвитком країни в регіональному аспекті відповідно до заздалегідь розробленої програми. Її метою є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, поглиблення процесів ринкової трансформації, підвищення рівня життя населення, забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина» [2, с. 19]. Основними стратегічними пріоритетами регіональної політики України на сучасному етапі, на думку вчених, є такі:

- досягнення загальнонаціональної єдності та суспільного порозуміння в соціогуманітарному та суспільно-політичному середовищі регіонів України;
- пошук оптимальної моделі розподілу функцій і повноважень на різних рівнях влади;
- зміцнення матеріально-фінансових основ місцевого самоврядування та посилення соціального виміру бюджетної політики на місцевому рівні;
- становлення інноваційно-інвестиційної моделі розвитку як основи конкурентоспроможності регіонів;
- модернізація виробничої та соціальної інфраструктури регіонів;
- використання нових, більш ефективних форм міжрегіональної внутрішньої та зовнішньої взаємодії [2, с. 20].

Стратегічні пріоритети регіонального розвитку в Україні є предметом розгляду й в іншому виданні вже згаданого нами Національного інституту стратегічних досліджень. У ньому, зокрема, зазначено, що «головною метою державної регіональної політики на сучасному етапі є інтеграція регіонів у єдиний духовний, гуманітарний, політичний та економічний простір при збереженні регіонального різноманіття» [3, с. 460]. На думку науковців, досить важко більш чітко та лаконічно визначити основні пріоритети саме державної політики щодо регіонального розвитку. Крім того, ними акцентовано увагу на проблемах та пріоритетах місцевого й регіонального розвитку, підкреслено роль місцевого розвитку як важливої складової регіонального розвитку в державі, здійснено ґрунтовний аналіз негативних тенденцій на шляху до сталого регіонального розвитку. При цьому підкреслюється, що «аналіз процесів регіонального розвитку України констатує наявність негативних тенденцій, зокрема: поглиблення міжрегіональних суперечностей, зростання диспропорцій та загострення економічних і соціальних проблем регіонів.

Головною причиною цих тенденцій є те, що в Україні не створено цілісної дієвої системи реалізації державної регіональної політики, не сформовано ефективного механізму взаємовідносин центру з регіонами та регіонів між собою; несистемним залишається правове поле у сфері регулювання регіонального розвитку» [3, с. 322-323].

Реалізація державної регіональної економічної політики має відповідати і засадам нової моделі стимулювання розвитку регіонів та принципам державного стимулювання розвитку депресивних територій, визначених Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» [4]. Продовженням даної теми є монографія Т. Голікової «Державне управління територіальним економічним розвитком: теорія і практика» [5]. Окрім державного регулювання регіонального розвитку на сучасному етапі, науковець розглядає такі найважливіші питання, як стимулювання розвитку проблемних регіонів, конкурентоспроможність регіонів, нормативно-правове забезпечення сталого та ефективного регіонального розвитку тощо. Заслуговує на увагу визначення типології регіонів для державного регулювання регіонального розвитку. Зокрема, автор наголошує на тому, що «виділення різних типів регіонів доцільно в разі виконання будь-яких аналітичних та прогнозних робіт з регіональної економіки. Це дає можливість врахувати специфіку регіонів, що мають чітко виражені якісні особливості» [5, с. 52]. Що стосується самої типології регіонів, то пропонується виділяти такі: регіони з низьким рівнем розвитку; регіони, що розвиваються; регіони, які мають середній рівень розвитку; розвинуті регіони. Водночас автор зазначає, що доцільним є визначення таких типів регіонів, як райони (регіони) перехідного типу та гостропроблемні або гостродепресивні регіони, які слід відрізнити від слаборозвинених [5, с.65].

Інноваційним формам регіонального розвитку та необхідності їх врахування при здійсненні заходів державної регіональної економічної політики присвячено дослідження Д. Стеченко, який зазначає, що «головною умовою сталого зростання економіки є зміцнення інноваційної бази. Управлінські інновації, як і технічні нововведення, визначають формування потенціалу інноваційного розвитку, а також створення відповідних організаційно-економічних форм» [6, с. 35].

Окремо слід зупинитися на праці російських дослідників Ю. Гладкого та А. Чистобаєва «Основи регіональної політики», у якій автори досить чітко



визначають види регіональної політики, її основні цілі, завдання та форми, а також класифікують регіони за рівнем їх розвитку. Для класифікації регіонів, вважають науковці, необхідно застосовувати певні критерії, а саме: «рівень економічного розвитку; темпи економічного розвитку, тип територіальної структури господарства; коефіцієнт густоти заселення території; темпи приросту населення; характер та коефіцієнт виробничої спеціалізації тощо» [7, с. 23].

На основі запропонованих критеріїв можна виділити такі групи регіонів:

- 1) депресивні, що в минулому демонстрували високі темпи розвитку;
- 2) стагнаційні регіони, з дуже низьким або нульовим темпами розвитку;
- 3) піонерські, або регіони нового освоєння;
- 4) мікрорегіони, або первинні економічні регіони, які втрачають свої властивості в разі їх подібнення;
- 5) економічні регіони першого порядку, або генеральні, тобто регіони, що створюють схеми регіонального макророзподілу країни;
- 6) програмні, або планові, регіони, на які спрямовуються державні програми розвитку;
- 7) унікальні, або проектні, та проблемні регіони, що характеризуються або дуже низьким рівнем розвитку, або пов'язані з великими нововведеннями та новобудовами.

Такий поділ регіонів, на нашу думку, є досить умовним, але він також має право на існування, оскільки певною мірою дозволяє диференціювати регіони країни за ступенем гостроти наявних соціально-економічних проблем. Саму державну регіональну економічну політику як складне суспільно-політичне явище, автори визначають як «сферу діяльності щодо управління політичним, економічним, соціальним та екологічним розвитком країни у просторовому, регіональному аспекті та відображену як взаємовідносини між державою та регіонами, так і регіонів між собою» [7, с. 23-24].

Одним із провідних інструментів державної регіональної політики є стратегічне планування, яке на всіх рівнях управління має відігравати роль ефективного засобу державного регулювання та регламентування використання території та сприяти досягненню цілей збалансованого просторового розвитку» [8, с. 142-143].

Основні напрями та пріоритети державної регіональної політики України визначаються в щорічній експертній доповіді щодо внутрішнього та

зовнішнього становища України, яка готується Національним інститутом стратегічних досліджень як текст щорічного послання Президента України до Верховної Ради України. В експертній доповіді «Україна у 2010 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку» як основні пріоритети державної регіональної економічної політики України були визначені такі: підвищення конкурентоспроможності регіонів і зміцнення їх ресурсного потенціалу; забезпечення розвитку людських ресурсів; розвиток міжрегіонального співробітництва; створення інституціональних умов для регіонального розвитку; запровадження нових форм взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими виконавчими органами та органами місцевого самоврядування; подальше впровадження адміністративно-територіальної, бюджетної та податкової реформ з метою зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад [3]. Подальшої конкретизації зазначені напрями набули у щорічних посланнях Президента України до Верховної Ради України у 2011 та 2012 роках [9,10].

Водночас треба враховувати і таку принципову позицію - фундаментом регіонального розвитку має стати самостійність регіонів щодо визначення цілей свого розвитку та можливості фінансування заходів для їхньої реалізації передусім за рахунок власних джерел та залучених інвестицій. Тобто основою політики економічного зростання на регіональному рівні повинно стати раціональне використання трудових та виробничих ресурсів, максимальне сприяння розвитку малого та середнього бізнесу, забезпечення раціонального використання природно-ресурсного потенціалу. Зазначений підхід передбачає підвищення ролі та відповідальності місцевих органів влади за майбутнє підвідомчих територій, необхідність пошуку нових інструментів стимулювання економічного розвитку, зокрема об'єднання зусиль місцевого бізнесу, громадськості, самоврядування та держави. Регіональні та місцеві органи влади повинні стати ключовими в організації розвитку територіальних утворень. Держава має делегувати їм низку повноважень з метою максимального наближення послуг адміністративного та суспільного характеру до населення, підсилення спроможності територіальних громад та їхніх представницьких органів до вирішення місцевих проблем власними силами. Йдеться про створення інституційних умов, які б дозволили регіонам повністю реалізувати наявний у них потенціал, максимально збільшити їхній внесок у національну економіку, здобути конкурентні переваги на світових ринках.

**Висновки.** Обраний Україною курс на інтеграцію у Європейське співтовариство потребує докорінних змін у системі управління регіональним розвитком на усіх ієрархічних рівнях національної економічної системи. Таким зміни повинні здійснюватись з врахуванням накопиченого практичного досвіду регіонального управління у європейських країнах – членах ЄС та виходячи з можливостей та особливостей його адаптації до українських умов. Модернізація системи державного управління регіональним розвитком в нашій країні повинна бути спрямована, насамперед, на вирішення таких проблем: зменшення регіональної диференціації за рівнями соціально-економічного розвитку, уточнення критеріїв визнання територій депресивними, визначення форм та характеру державної підтримки депресивних територій, сприяння розширенню фінансових можливостей місцевих органів влади та надання їм більших повноважень у вирішенні проблем розвитку підвідомчих територій, активізація та стимулювання міжрегіонального співробітництва, створення належних умов для повноцінного та гармонійного розвитку людського потенціалу.

Отже, урахуваючи значну кількість питань, що потребують вирішення для забезпечення якісного сталого розвитку регіонів України, подальші наукові розробки мають стосуватися обґрунтування механізмів реалізації, спрямованих на досягнення вищеназваних завдань регіонального розвитку та відповідного методичного, організаційного й інституційного забезпечення.

### **Література**

1. Чужиков В.І. Чеська регіональна модель / В.І.Чужиков // Економіка України. – 2004. – № 7. – С. 64-69.
2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: Монографія/ За ред. З.С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 820 с.
3. Україна у 2010 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку : експерт. доп. / за заг. ред. Ю.Г. Рубана. – К. : НІСД, 2010. – 655 с.
4. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 р., № 2850-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

5. Голікова Т.В. Державне управління територіальним економічним розвитком: теорія і практика: монографія / Т.В. Голікова. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 296 с.
6. Стеченко Д.М. Інноваційні форми регіонального розвитку / Д.М. Стеченко. – К.: Вища шк., 2002. – 254 с.
7. Гладкий Ю.Н. Основы региональной политики: Учебник / Ю.Н. Гладкий, А.И. Чистобаев. – СПб: Изд-во Михайлова В.А., 1998. – 659 с.
8. Хомич Л.В. Стратегія регіонального розвитку і планування території / Л.В. Хомич // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4(5). – С. 142 -149.
9. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.;
10. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.