
РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 353

Г. В. Бритова

кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

ВЗАЄМОУЗГОДЖЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ІЗ ЦІЛЯМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті розглянуто інтегрований підхід до формування та реалізації державної регіональної політики, який передбачає поєднання трьох складових регіональної політики: галузево-секторальної, територіально-просторової, управлінської, що дає змогу комплексно оцінити реалії соціально-економічного стану кожного регіону й виробити бачення їх перспективного розвитку, механізми розкриття внутрішніх резервів, інструменти побудови господарського комплексу, який стабільно розвивається. Запропоновано заходи щодо підвищення рівня імплементації регіональної політики Європейського Союзу в систему формування та реалізації регіональної політики в Україні.

Ключові слова: регіональна політика, соціально-економічний розвиток, регіональні трансформації, європейські фонди та регіональні асоціації.

Регіональна політика сучасної України формується й реалізується з огляду на поточну макроекономічну ситуацію в країні та перспективи регіонального розвитку. Соціально-економічний стан країни зумовлює проведення обмежувальних заходів щодо фінансування потреб регіонів, а прагнення регіонів до отримання більшої кількості фінансових ресурсів для забезпечення нагальних потреб посилює необхідність активації ними власних джерел розвитку та залучення інших, позабюджетних ресурсів. Ресурсна складова стає домінантною в сучасній регіональній політиці. І це повністю відповідає як проголошеним цілям державної регіональної політики в Україні на період до 2020 р., так і напрямам розвитку, визначеним для країн Європейського Союзу (ЄС) на новий програмний період – 2014–2020 рр. Однак реформування системи регіонального розвитку неможливе без розвитку інституційної складової, без зміни формату відносин "центр-регіони". У взаємозв'язку фінансових і матеріальних чинників, з одного боку, та інституційного оформлення регіональних трансформацій – з іншого, відбувається переформатування регіональної політики в Україні на сучасному етапі.

Мета статті – проаналізувати взаємоузгодження регіональної політики в Україні із цілями регіонального розвитку Європейського Союзу та запропонувати заходи щодо підвищення рівня імплементації регіональ-

ної політики ЄС у систему формування й реалізації регіональної політики в Україні.

Основи здійснення та принципи державної регіональної політики унормовані в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. [1]. У ній проголошено інтегрований підхід до формування та реалізації державної регіональної політики, який передбачає поєднання трьох складових регіональної політики: галузево-секторальної, територіально-просторової, управлінської. Такий підхід дає змогу комплексно оцінити реалії соціально-економічного стану кожного регіону та виробити бачення їх перспективного розвитку, механізми розкриття внутрішніх резервів, інструменти побудови господарського комплексу, що стабільно розвивається.

У нормативних документах ЄС, зокрема в Порядку денному для Європейського Союзу у регіональному розрізі (Territorial Agenda 2020), вказано, що необхідно забезпечити гідну відповідь на виклики, створені світовими структурними змінами, спричиненими економічною кризою, зростанням незалежності регіонів ЄС, демографічними й соціальними змінами, різноманітним впливом змін клімату та довкілля, енергетичним забезпеченням, зменшенням біологічної різноманітності, мінливістю природної, ландшафтної й культурної спадщини. Тому з метою гідного протистояння названим викликам сформовано такі пріоритети в територіальному розрізі: забезпе-

чення поліцентричного та збалансованого регіонального розвитку; підтримка інтегрованого розвитку міст, сільських і особливих/спеціальних територій; підтримка інтеграції транскордонних та транснаціональних функціональних макрорегіонів; забезпечення світової конкурентоспроможності регіонів, яка базується на міцних регіональних економіках; покращення рівня сполучення й зв'язків між регіонами для окремих мешканців, громад, підприємств; управління екологічними, ландшафтними і культурними ресурсами регіонів [2].

Кореляція цілей розвитку регіонів (територій) для ЄС та України очевидна. Так, *галузєво-секторальна складова регіональної політики України* означає проведення оптимізації та диверсифікації структури економіки країни, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу і на цій основі – зміцнення конкурентоспроможності регіонів. Ефективне використання конкурентних переваг регіонів передбачає створення в них оптимальних умов, які надавали б їм можливість розкрити свій потенціал – ресурсний та виробничий – на основі поглибленої спеціалізації регіональної економіки. Завдяки цьому регіон стає конкурентоспроможним, тобто здатним досягати визначених цілей розвитку більш ефективно, ніж інші регіони, конкурувати за ресурси та мати вищі показники розвитку в певних секторах економічної діяльності. Конкурентоспроможний регіон стає сприйнятливим до інновацій, застосовує енергоощадні технології, виробництво в ньому не завдає значних збитків довкіллю; у такому регіоні створені умови для розвитку традиційних сільських і міських поселень.

У регіональній політиці ЄС так само значну увагу приділяють підвищенню рівня конкурентоспроможності регіонів на основі всебічного розвитку й розкриття внутрішнього потенціалу. Законодавчі акти, які обґрунтовують програмний період країн ЄС на 2014–2020 рр. [4], роблять акцент на необхідності розвитку конкретних галузей та сфер діяльності як основи для розкриття внутрішнього потенціалу регіонів, активізації місцевої господарської ініціативи, а також досягнення цілей збалансованого соціально-економічного розвитку в межах усього ЄС. Вказані законодавчі акти планують розвивати в галузевому розрізі освіту та спорт, сільське господарство, сільськогосподарські ринки й фермерство, наукові дослідження та інновації, питання збереження довкілля.

Територіально-просторова складова формування та реалізації регіональної політики в Україні передбачає досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, розвиток міжрегіонального співробітництва, недопущення поглиблення соціально-економічних диспропорцій. Цього можна досягнути за допомогою формування точок зростання, стимулювання їх та поширення ареалів розвитку на прилеглу територію, активізації місцевої економічної ініціативи та зміцнення потенціалу сільських

територій. Забезпечення соціально-економічної єдності й рівномірності розвитку регіонів спрямовано на створення на всій території України рівних умов для розвитку людини.

Також ця складова передбачає створення інфраструктури для співпраці різних регіонів України в межах конкретних проектів з метою отримання ефекту синергії від окремих регіональних ініціатив на національному рівні. Посилення співпраці регіонів країни можна досягти за допомогою використання різних інструментів державної регіональної політики: державно-приватного партнерства, співробітництва у межах кластерних утворень, угод про міжрегіональне співробітництво. Розширення масштабів та сфери їх дії можна досягти на основі підвищення інтересу до співробітництва між регіонами всередині країни та стимулювання цього процесу з боку держави. Визначення місця регіону в загальноекономічній системі поділу праці, його внеску у валовий внутрішній продукт стає основою для подальшого формування стратегій розвитку кожного регіону й системи взаємодії регіонів.

Законодавчі акти ЄС передбачають вжиття заходів щодо забезпечення рівномірного збалансованого розвитку територій, "підтягнення" показників територій (країн ЄС та регіонів всередині них) із низьким рівнем розвитку до середніх показників розвитку територій. Для цього ухвалені законодавчі акти стосовно розвитку сільських територій; зменшення безробіття, забезпечення зайнятості, запровадження соціальних інновацій, у тому числі забезпечення соціального включення, конкурентоспроможності підприємств, зокрема малих та середніх, фінансування територіальної кооперації.

А в контексті зміцнення міжрегіональної співпраці регіонів у країнах ЄС значно зростає роль політики згуртування як чинника збільшення регіональних можливостей. Передбачається вжиття окремих заходів щодо забезпечення територіальної згуртованості. Головні питання, які виникають у зв'язку з необхідністю доручення країн ЄС до принципів територіальної згуртованості, можна сформулювати таким чином:

- як можна використати зусилля та потенціал кожного регіону з метою здійснення найбільшого внеску в забезпечення сталого й збалансованого розвитку ЄС в цілому;
- яким чином можна управляти концентрацією ресурсів, якщо зростання міст має позитивні (інтенсифікація продуктивності й інновацій) та негативні (забруднення довкілля й соціальне виключення) чинники;
- як краще поєднати території за допомогою елементів інфраструктури, оскільки громадяни повинні бути спроможними жити там, де вони забажають, мати рівний доступ до центрів надання адміністративних і соціальних послуг, розвинутої транспортної мережі, енергомереж та Інтернету;
- яким чином розвивати кооперацію між регіонами, оскільки вплив змін клімату й

техногенне навантаження не можна зупинити традиційними адміністративними бар'єрами на кордонах між країнами, тому необхідно винаходити нові форми співробітництва між регіонами. Успішними прикладами нового, макрорегіонального підходу до такого співробітництва можуть бути чинні стратегії ЄС для регіону Балтійського моря та Дунайського регіону, а також ініційовані стратегії ЄС для Адріатичного й Іонічного моря та для регіону Альп.

Територіальне співробітництво будуватиметься й на врахуванні в державній регіональній політиці питання залучення до співробітництва окремих територій. З метою зміцнення територіальної кооперації доцільно орієнтуватись на те, що в Лісабонській угоді визначено регіони, які потребують посилення уваги щодо залучення таких територій до співробітництва, зокрема, це стосується ділянок гірської місцевості та островів. За допомогою здійснення підтримки місцевого розвитку на таких територіях будуть реалізовуватись принципи територіального згуртування.

Управлінська складова регіональної політики в Україні передбачає забезпечення єдності підходів до формування й реалізації політики регіонального розвитку в усіх регіонах, створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави та регіонів, оптимізацію системи територіальної організації влади. Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку передбачає створення бази для реалізації ефективної регіональної політики – механізмів та інструментів державного управління регіональним розвитком, які б відповідали вимогам часу й проблемам, які стоять перед регіонами. Це вимагає зміни процесів стратегічного планування та реалізації поставлених завдань на всіх територіальних рівнях, створення ефективних механізмів вертикальної й горизонтальної координації (а не вертикального підпорядкування) пріоритетів і завдань на різних рівнях та в різних галузях розвитку територій, а також зміну самої системи територіальної влади – посилення децентралізації влади.

Управлінська складова означає здійснення серйозних інвестицій у розвиток людського капіталу: навчальні та практичні програми вдосконалення кваліфікації спеціалістів центральних, регіональних і місцевих органів влади, які відповідають за розробку, впровадження та контроль за виконанням політики регіонального розвитку, створення дослідницької професійної мережі регіоналістів – осіб, які зацікавлені в ефективному й стабільному регіональному розвитку.

У цьому напрямі законодавчі акти ЄС регулюють спрямовування зусиль на вдосконалення податкової системи та надання допомоги членам ЄС, які мають фінансові ускладнення. Система фінансової підтримки – ресурсна складова регіональної політики ЄС у новому програмному періоді – передбачає продовження функціонування регіональних (структурних) фондів. Їх дія відбу-

вається на основі декількох принципів, які відображені у програмі фондів та у правилах надання допомоги: програмування, концентрації, партнерства, доповнюваності, моніторингу та оцінювання, а також принципу солідарності та принципу субсидіарності.

Для підтримки регіонів у ЄС використовують і надалі будуть використовувати кошти різних фондів ЄС: двох структурних – Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду, а також інших фондів: Фонду згуртування, Європейського фонду для сільського господарства і сільського розвитку, Європейського фонду для прибережних морських територій та розвитку рибальства. Зокрема, з Європейського фонду регіонального розвитку будуть фінансуватися: територіальна кооперація, інвестування для забезпечення економічного зростання та зайнятості тощо.

Детально принципи політики ЄС щодо фінансової підтримки регіонального розвитку розглянуті нижче:

- чітке визначення цілей – який вид (проект) місцевого розвитку підтримується, у якій сфері, які питання будуть вирішуватися;
- чітке означення місця проекту в політиці згуртування та в майбутніх принципах політики ЄС;
- управлінська сприйнятливість – скільки необхідно технічної допомоги, яким має бути бюджет для реалізації проекту;
- вигідність проектів для місцевої та регіональної влади, для громадськості й приватного бізнесу;
- вигідність проектів порівняно з іншими подібними проектами: менші обсяги необхідного фінансування, соціальна інноваційність, мультипликативний ефект, нижчі трансакційні витрати тощо;
- надання технічної підтримки при реалізації проектів – пошук приміщень, прокладання мереж тощо;
- забезпечення кращого інструментарію реалізації умов для розвитку, зокрема в адаптуванні фінансових та інших правил реалізації;
- забезпечення співзвучності, координації й інтеграції з іншими проектами, зокрема з URBACT та INTERREG 4C.

В Україні одним із новітніх інструментів реалізації регіональної політики є Державний фонд регіонального розвитку. Дворічний досвід його функціонування показав низку недоліків, серед яких:

- фактична недостатність коштів Фонду: сума бюджетних призначень для Фонду на 2013 р. була 918,5 млн грн (на 2012 р. було передбачено 1,6 млрд грн), що становить 0,5% доходів загального фонду Державного бюджету. Це не узгоджується з вимогами Бюджетного кодексу України (ст. 24-1), згідно з яким обсяг Фонду має становити не менше ніж 1% від загального фонду. На 2014 р. у зв'язку із загостренням соціально-економічних проблем обсяг Фонду ухвалено в розмірі 1 млрд грн;
- порядок використання коштів Фонду не містить відомостей про відповідального виконавця бюджетної програми й заходи

- впливу в разі невиконання бюджетної програми. Також зменшення мінімальної кошторисної вартості інвестиційних програм (проектів) регіонального значення з 5 до 1 млн грн, а програм районного значення – з 1 млн грн до 200 тис грн формує умови для розпорошення коштів по дрібних об'єктах, що зменшує важливість Фонду в аспекті забезпечення фінансування пріоритетних програм, які мають надати стимули для подальшої діяльності, забезпечити мультиплікативний ефект для подальшого розвитку;
- переліком інвестиційних програм (проектів) на 2013 р., так само, як і в 2012 р., було передбачено фінансування за рахунок коштів Фонду робіт з будівництва, реконструкції та ремонту об'єктів переважно у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, житлово-комунального господарства. Тобто передбачено фінансування робіт переважно по об'єктах соціальної інфраструктури, виділення коштів на розв'язання поточних проблем, що не відрізняється від цілей надання регіонам окремих субвенцій. Це викривляє мету створення Фонду – фінансування довгострокових капітальних проектів, спрямованих на створення й модернізацію виробничої, транспортної та інженерної інфраструктури на регіональному рівні.
- Позитивним у функціонуванні фонду було те, що з 2013 р. набрав чинності новий порядок використання коштів Фонду, згідно з яким визначено умови участі місцевих бюджетів у співфінансуванні відповідних програм (проектів), а також заборонено спрямовувати бюджетні кошти (кошти Фонду) на фінансування інвестиційних програм (проектів), видатки на які передбачені за іншими бюджетними програмами.
- Інституційне оформлення регіональних трансформацій щодо підтримки регіонів ЄС на 2013–2020 рр. ґрунтується на двох вихідних позиціях:
- врахування питань місцевого розвитку країн – членів ЄС та регіонів у цих країнах у регіональній політиці ЄС у спосіб забезпечення фінансування із згаданих вище європейських фондів таких цілей: стартап-проектів у різних сферах; навчання методиці роботи (партнерство, місцеві та регіональні стратегії, управління проектами); гарантування стабільності у виконанні різних проектів на місцевому та регіональному рівні; забезпечення участі вищого/центрального рівня влади в цих проектах з метою створення рамок умов для їх реалізації та врахування інтересів центральної влади;
 - розширення масштабів існуючого співробітництва на місцевому рівні та забезпечення появи нових проектів щодо співробітництва в спосіб технічної допомоги та надання фінансування, підтримки місцевих ініціатив, відбір належних практик і поширення дослідницьких мереж, забезпечення переважання принципів місцевого розвитку в регіональній політиці, зміна методів оцінювання та правил здійснюваних проектів.

Програмні документи ЄС на період до 2020 р. чітко зазначають необхідність приділення прискіпливої уваги питанням регіонального та місцевого розвитку. На основі реалізації цілей, вказаних у Територіальному порядку денному для ЄС на період до 2020 р., кожен регіон у кожній країні – члені ЄС має включати питання місцевого розвитку до питань свого існування в кожен програмний документ, який має стосуватися до регіону. Це має бути реалізовано більшою мірою в соціальному та економічному розвитку міст і міських агломерацій, з одного боку, та в розвитку малих і середніх за розмірами міст і їх околиць – з іншого. І меншою мірою відтепер варто фокусуватися на відносинах місто-село (міська територія – сільська територія), як було в попередніх програмних документах ЄС. Раціональність такого підходу полягає в тому, що відносини місто-село (міська територія – сільська територія) більше пов'язані з питаннями просторового планування, ніж державної регіональної політики [2].

Реалії України вказують на необхідність додавання до програмних принципів регіональної політики ЄС власних принципів, зумовлених поточною ситуацією та необхідністю вироблення стратегічного бачення розвитку регіонів. Тому інституційний аспект державної регіональної політики передбачає зміну підходів до формування та реалізації державної регіональної політики з метою підвищення її ефективності. Новим підходом до формування регіональної політики має стати усвідомлення необхідності:

- проведення адміністративно-територіальної реформи та зміни системи управління на регіональному рівні (відповідно до Концепції реформи місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні);
- гармонійного поєднання інтересів органів влади, місцевого самоврядування, неурядових неприбуткових організацій, бізнесу, засобів масової інформації.

Зокрема, необхідним є чітке визначення ролі бізнес-структур у регіональній політиці, оскільки вони є реальними суб'єктами формування та реалізації регіональної політики. Бізнес-структури можуть бути додатковим джерелом коштів для місцевих потреб, сприяють поширенню дії інструментів державно-приватного партнерства та розвитку громадянського суспільства. Зі свого боку, місцева влада має гарантувати стабільність умов ведення бізнесу.

Очікуваним наслідком від застосування нових підходів регіональної політики в Україні стане підвищення регіональної конкурентоспроможності, застосування інновацій на підприємствах, підвищення ефективності використання природних ресурсів, а також розвиток інформаційних і комунікаційних технологій у регіонах.

Висновки. З метою підвищення рівня імплементації регіональної політики ЄС у систему формування та реалізації регіональної політики в Україні доцільно вжити низку заходів:

- розробити та ухвалити план реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 р.;

- модифікувати систему місцевої влади на рівні областей і районів на основі ухвалення Концепції реформи місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні;
- підвищувати рівень залученості регіонів до міжнародних фінансових проектів та до числа учасників макрорегіональних проектів (зокрема, реалізації Стратегії ЄС для Дунайського регіону), активізувати діяльність щодо вступу до числа учасників європейських регіональних асоціацій: Асамблеї європейських регіонів, Ради європейських муніципалітетів та регіонів, Конференції європейських законодавчих асамблей, Асоціації європейських прикордонних регіонів, Конференції периферійних морських регіонів, Конференції президентів регіонів із законодавчими повноваженнями, Європейської асоціації представників місцевого самоврядування гірських регіонів та Європейських міст тощо;
- інтенсифікувати зусилля щодо розробки міжрегіональних проектів зі створення спільної транспортної інфраструктури, прокладання нових доріг, формування транспортних коридорів спільними зусиллями декількох сусідніх областей, що дасть змогу заощадити кошти державного бюджету для вирішення інших цілей, створити нові робочі місця, активізувати формування супутньої придорожньої інфраструктури;
- на основі інформації про реалізацію проектів ЄС за рахунок фінансових інструментів ЄС (у межах Європейського інструменту сусідства і партнерства, за рахунок Європейського інвестиційного банку, Інвестиційного інструменту політики сусідства) та Пілотної програми регіонального розвитку Східного партнерства готувати документи для участі в таких проектах;
- посилювати кооперацію в екологічній сфері. Зокрема, це стосується проведення робіт з очищення русла р. Дунай (Румунія та Одеська область України), запровадження екологічнобезпечної експлуатації русла р. Дніпро (Київська, Черкаська, Кіровоградська, Дніпропетровська, Херсонська області), проведення робіт з рекультивации земель, забруднених у результаті аварії на ЧАЕС (Київська, Житомирська, Чернігівська області), протидія суховіям на півдні України (Миколаївська, Херсонська, Запорізька області), проведення протипаводкових робіт та робіт із лісозбереження (Закарпатська та Івано-Франківська області);
- забезпечити оновлення принципів формування й витрачання коштів Фонду регіонального розвитку – фонд має діяти як окрема фінансово-кредитна установа, а не як частина Державного бюджету України, повинен мати право акумулювати кошти з різних джерел – внутрішні (кошти інвесторів та з бюджету) і зовнішні (інвестиції та кредити), державних і приватних; унормувати принципи фінансування за рахунок коштів Фонду винятково капітальних проектів, що сприятимуть формуванню ареалів економічного розвитку на регіональному рівні, реалізації інноваційно-інвестиційних програм розвитку й модернізації виробничої, транспортної та інженерної інфраструктури, створенню нових робочих місць.

Список використаної літератури

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
2. Економіка регіонів у 2015 році: нові реалії і можливості в умовах започаткованих реформ / за ред. д.е.н., проф. Д. І. Олійник. – Київ : НІСД, 2015. – 92 с.
3. Europe 2020 – EU-wide headline targets for Economic Growth – European Commission. – [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_en.htm.
4. Legislation of European Union [Electronic resource] / Official Journal of the European Union. – 20 Dec 2013. – Vol. 56-L347. – Mode of access: <http://eurlex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ%3AL%3A2013%3A347%3ASOM%3AEN%3ANTML>.

Стаття надійшла до редакції 03.06.2015.

Бритова А. В. Взаимосогласованность региональной политики в Украине с целями регионального развития Европейского Союза

В статье рассмотрен интегрированный подход к формированию и реализации государственной региональной политики, который предусматривает сочетание трех составляющих региональной политики: отраслевой и секторальной, территориально-пространственной, управленческой, что позволяет комплексно оценить реалии социально-экономического состояния каждого региона и выработать видение их перспективного развития, механизмы раскрытия внутренних резервов, инструменты построения стабильно развивающегося хозяйственного комплекса. Предложены меры повышения уровня имплементации региональной политики Европейского Союза в систему формирования и реализации региональной политики в Украине.

Ключевые слова: региональная политика, социально-экономическое развитие, региональные трансформации, европейские фонды и региональные ассоциации.

Brytova G. Intercoordination Between Regional Policy in Ukraine With the Objectives of the European Union Regional Development

The article is devoted to the integrated approach to the development and implementation of state regional policy, which involves a combination of three components of regional policy: branch and sectoral, territorial and spatial, management; that allows to assess the realities of socio-economic conditions of each region and develop a vision for their future development, mechanisms for disclosure of internal resources, tools building economic complex that is developing steadily. Branch and sectoral component of Ukraine's regional policy means carrying out the optimization and diversification of the economy, ensuring effective specialization of regions with priority using their own resource potential and on this basis – strengthening the competitiveness of regions. Territorial and spatial component of the formulation and implementation of regional policy in Ukraine envisages achieving uniform and balanced territorial development, the development of regional cooperation, preventing the deepening social and economic disparities. The management component of regional policy in Ukraine provides the unity of approaches to the formulation and implementation of regional development policy in all regions, creating a single system of strategic planning and forecasting of the state and the regions, the optimization of the territorial organization of power. The measures of improvement the implementation of the European Union regional policy in the system formation and implementation of regional policy in Ukraine are suggested.

Key words: regional policy, socio-economic development, regional transformations, European foundations and regional associations.