

М. Карпуленко // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua>.

2. Національний студентський союз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nss.org.ua>.

3. Положення про Всеукраїнську студентську раду при Міністерстві освіти і науки України, затверджене наказом Міністерства освіти і науки України № 1260 від 03.09.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

4. Стратегія розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року : Указ Президента України від 27.09.2013 р. № 532/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

5. Стратегія розвитку студентського самоврядування вищих навчальних закладів України на 2011 – 2021 рр. / О. Ф. Каюмова, О. С. Корнієнко, О. В. Романцова. – К., 2011. – 24 с.

6. Українська асоціація студентського самоврядування: Досягнення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uass.org.ua>.

7. Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej : Historia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.psrp.org.pl>.

8. Statut Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej przyjęty przez Zjazd PSRP 6 marca 2010 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.psrp.org.pl>.

9. Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27 lipca 2005 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.krd.ogicom.pl>.

10. Woźnicki J. The role of student organization: wystąpienie prof. Jerzego Woźnickiego na konferencji CoE w Moskwie w dniu 2 listopada 2006 r. / Jerzy Woźnicki [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.frp.home.pl>.

Надійшла до редколегії 03.02.2014 р.

УДК 351

Н. В. МИРНА

ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ МЕХАНІЗМІВ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Зроблено аналіз специфіки регіональної політики в країнах Європи. Визначено основні характеристики механізмів регіональної політики. Сформульовано проблеми формування та реалізації регіональної політики в ЄС.

Ключові слова: Європейський Союз, регіональний розвиток, регіональна політика, регіон, механізм регіональної політики.

The analysis of specificity of regional policy in the European countries has been done. The main characteristics of regional policy mechanisms have been allocated. The problems of regional policy formation and implementation in EU have been formulated.

Key words: European Union, regional development, regional policy, region regional policy mechanism .

На сучасному етапі розвитку державного управління значна увага приділяється виробленню та реалізації регіональної політики, пошуку дієвих механізмів її формування та впровадження в Україні. Процеси децентралізації, які сьогодні відбуваються в Європі та світі, потребують перегляду сфер і компетенції центральних органів влади щодо управління розвитком територій, перш за все регіонального рівня.

Використовуючи певні механізми, регіональна політика країн – членів ЄС значною мірою дозволяє успішно вирішувати локальні проблеми, максимально використовуючи національний потенціал і поступово згладжуючи диспропорції в соціально-економічному розвитку окремих територій. Узагальнення європейського досвіду щодо забезпечення регіонального розвитку дозволить визначити основні тенденції, виявити можливості адаптації інституційних, правових, фінансових та інших механізмів регіональної політики країн Європи до українських реалій.

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

Регіональна політика стала об'єктом дослідження багатьох фахівців з державного управління, зокрема таких, як З. Варналій, В. Введенський, Ю. Гладкий, М. Долішній, В. Мамонова, О. Мрінська, В. Олуйко, В. Симоненко, С. Телешун, А. Чистобаєв, Б. Штульберг та ін.

Політиці регіонального розвитку присвятили свої дослідження В. Керецман, В. Лексин і А. Швецов, С. Романюк, а узагальненню досвіду її здійснення у країнах Європейського Союзу – В. Волес і Г. Волес, В. Ніжнінські, Т. Потканські, П. Сегварі, Д. Юлл та ін.

Метою статті є узагальнення досвіду європейських країн з питань формування регіональної політики та характеристика основних механізмів її реалізації.

Європейські країни мають багатий досвід здійснення регіональної політики. Вважають, що сучасна історія регіональної політики була започаткована в 1930-х рр. і пов'язана з досвідом країн щодо активного впливу держави на розвиток відсталих (проблемних) регіонів, зокрема, у Великій Британії безробіття стало предметом державного регулювання, а закон про спеціальні райони був прийнятий ще в 1934 р. [4]. Післявоєнна регіональна політика Великої Британії була спрямована значною мірою на окремі місцевості в депресивних регіонах, на території яких розвивалася інфраструктура, стимулювався розвиток

високоєфективних галузей промисловості, що обслуговували національний ринок. У Франції законодавче регулювання регіональної політики розпочалося в 1955 р. У Бельгії державна регіональна політика започаткована законом про економічний розвиток, що був прийнятий у 1959 р. [2].

У свій час регіональна політика західноєвропейських держав зароджувалась у формі заходів надзвичайного характеру, що практикувалися за часів економічних криз, а в повоєнні роки перетворилась на постійний чинник соціального та економічного розвитку: на зміну розрізним короткостроковим заходам прийшли грандіозні програми регіонального розвитку, розраховані на тривалий період часу [1].

Країни Центральної Європи, зокрема сусідні з Україною Польща, Чехія, Угорщина, Словаччина, Румунія, які сьогодні вже є членами ЄС, також почали втілювати підходи ЄС у сфері регулювання регіонального розвитку. При цьому найактивніший підхід до розв'язання проблем регіонального розвитку застосували в Угорщині, де впродовж 1970-х рр. під впливом радянської практики створення територіально-галузових комплексів був розроблений і досить активно втілювався Національний план розвитку поселень, який відзначався поєднанням регіонального та галузевого принципів, а в 1985 р. був ухвалений закон про завдання розвитку регіонів і поселень. Завдяки дії згаданих чинників на зламі 80-90-х рр. ХХ ст. різниця між рівнями соціально-економічного розвитку угорських регіонів була навіть дещо нижчою, ніж відповідні показники в Західній Європі [6].

Формування регіональної політики в країнах Центральної та Східної Європи, в контексті співвідношення процесу реформування державного управління та вимог вступу до Європейського Союзу, можна розділити на три основні періоди:

1) несистемний підхід і підхід “згори” до регіональної політики з боку центрального уряду, а також недостатня активність з боку місцевих органів влади (“бюрократичний період”);

2) формування системного підходу та підходу нового типу – “знизу” – до регіональної політики, партнерства між центральною владою і регіональними (місцевими) органами влади в контексті вступу до Європейського Союзу (“перехідний період”);

3) інтегрований регіональний підхід з боку держави, децентралізація та активність органів місцевої влади стосовно впровадження принципів Європейської регіональної політики (“демократичний період”), який, у свою чергу, поділяється на два підетапи: один стосується апробації нової системи територіального управління у передвступному процесі та використання Структурних фондів після вступу до ЄС, а другий – перегляду дієвості системи державного управління та її вдосконалення для наступного періоду роботи з програмами ЄС [6].

На першому етапі “бюрократичного періоду” в усіх країнах Центральної та Східної Європи деякі зусилля були спрямовані на управлінську регіоналізацію, тобто певну роль у реалізації заходів з регіонального розвитку було відведено урядовим чи неурядовим організаціям в регіонах, зокрема почали активно

створюватись Агенції регіонального розвитку. Проте регіональні органи влади виступали в цьому лише партнерами: висловлювали свою думку або були кінцевими бенефіціантами таких заходів. Тобто в цілому регіональна політика того періоду була неефективною: законодавство про регіональний розвиток не створювалось, як наслідок – залишалося домінування галузевого підходу, бракувало інструментів для спрямування та стимулювання регіонального розвитку, зокрема стратегії регіонального розвитку, як результат – регіональні нерівності не зменшувалися.

На другому етапі “перехідного періоду” формування регіональної політики у країнах Центральної та Східної Європи здійснювалось в умовах реформи державного управління, створення такої системи врядування на центральному та місцевому рівнях, яка б адекватно сприяла швидкому впровадженню засад незалежних демократичних правових держав і ринкової економіки. При цьому вирішальною причиною для запровадження системного підходу до регіонального розвитку та формування ґрунтовної регіональної політики стала перспектива набуття цими країнами членства в ЄС: вони повністю скоригували цілі своєї регіональної політики на стратегічні напрями та інструменти, що пропонує ЄС.

На третьому етапі “демократичного періоду” нова управлінська структура та запровадження регіонального самоврядування відкрили можливості для вироблення повноцінної регіональної політики: сприяння формуванню таких регіонів, які були б спроможні до впровадження і координації просторового планування та інших галузевих програм розвитку, а також до освоєння програм підтримки ЄС і децентралізованого прийняття рішень. Це здійснюватиметься через створення форумів регіональних органів влади (обраних регіональних урядів у найсучаснішій формі), реорганізації більшості територіальних державних адміністрацій, підпорядкованих центральним органам влади, разом з масштабною децентралізацією бюджетних ресурсів.

У цей період формування регіональної політики здійснювалось у двох вимірах: вертикальному – забезпечення скоординованих дій органів місцевого самоврядування та регіональних і центральних органів державної адміністрації; горизонтальному – територіальна координація окремих галузевих політик, упровадження інтегрованого підходу до регіонального розвитку з боку держави.

Сьогодні одним із ключових принципів регіональної політики є те, що центральні органи влади через економічні інструменти створюють умови для розвитку муніципалітетів, які, у свою чергу, забезпечують розвиток, якомога ширше спираючись на свої власні ресурси, на таких засадах Європейської регіональної політики як децентралізація і партнерство. При цьому регіональна політика має реалізовуватися за допомогою інструментів ринкової економіки, зокрема, включати регіональну диференціацію щодо кредитування, оподаткування, субсидій та підтримки депресивних регіонів та спеціальних зон.

Після вступу до ЄС (2004 – 2007 рр.) усі країни розробили Національні програми розвитку, які формально інтегрують галузеві політики, а також відображають потреби розвитку окремих регіонів (хоча і меншою мірою).

Державна регіональна політика в різних країнах і на різних етапах її формування, безумовно, характеризується значними відмінностями, але узагальнення її варіантів зводить основні підходи до трьох головних, які можуть виявлятися в різних співвідношеннях:

- по-перше, держава підтримує розвиток передових і “багатих” регіонів, за рахунок яких існують усі інші;
- по-друге, держава підтримує приблизно однакові умови життя в усіх регіонах;
- по-третє, держава підтримує лише “бідні” регіони, а інші мають розвиватися самостійно.

Проведене дослідження дозволило виявити спільні особливості в регіональній політиці, яку провадять окремі країни – члени ЄС, серед яких:

- пошук найкращого співвідношення між повноваженнями органів державної влади та органів регіонального (місцевого) самоврядування;
- розвиток економіки країн у цілому і регіонів окремо визначають здебільшого самі учасники економічної діяльності, а держава встановлює лише макроекономічні межі її;
- на регіональному рівні активно розвивається партнерство між державними і недержавними учасниками соціально-економічних процесів;
- розвиток транскордонних стратегій і міжрегіональної кооперації для розв’язання спільних завдань регіонами, які не межують між собою [2; 3].

Регіональна політика ЄС узгоджується з іншими колективними політиками спільноти та сприяє їх впровадженню, наприклад, Європейської конкурентної політики, яка реалізується за допомогою Структурних фондів і Регіональної державної допомоги для підтримки конкурентоздатності країн і регіонів. Починаючи з 2000 р., Структурна політика ЄС зосереджувалася на слабо розвинутих регіонах (з рівнем доходів, що складає менше 75 % середнього показника в регіонах Європи), субрегіонах із серйозними соціальними та економічними проблемами через загальні економічні та соціальні зміни (як-от, у вугільній промисловості) та інших регіонах, які потребують розвитку людських ресурсів для зміцнення своєї спроможності у проблемних сферах та забезпечення соціально-економічного вирівнювання на регіональному рівні.

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 [5; 6; 8].

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 і відповідальність керівництва регіонів у здійсненні своїх повноважень шляхом використання власних ресурсів та звертання за допомогою до центральної влади

країни лише в тих ситуаціях, коли місцевих ресурсів недостатньо. Принцип субсидіарності застосовується не лише у відносинах 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.

У кожній країні фундаментальним актом, що закладає основи політики регіонального розвитку, є закон, який ухвалює Національний парламент; його положення забезпечують створення спеціальних інституцій регіонального розвитку за принципами європейської регіональної політики; чинні правові норми забезпечують законодавчу підтримку виробленню регіональної політики та

регіональному розвитку. Це означає, що на регіональну політику суттєво впливають законодавчі органи – парламенти, які здійснюють її законодавче забезпечення і визначають основні засади, глави держав, які, звичайно, забезпечують чи гарантують реалізацію будь-якої політики, зокрема регіональної. При цьому розподіл ролей між ними варіюється залежно від форми державного правління (президентська республіка чи парламентська).

Для порівняння основних моделей інституційного механізму регіональної політики розглянемо діяльність тих органів, що належать до виконавчої влади чи мають міжвідомчий характер та є спеціально уповноваженими органами у сфері регіональної політики.

Реалізація регіональної політики потребує наявності в системі виконавчої влади певного центру, який приймає основні рішення тактичного характеру і забезпечує координацію діяльності інших інститутів, залучених у даний процес. Залежно від етапу розвитку регіональної політики, а також цілей державного регулювання розвитку регіонів у тій чи іншій країні або створюються спеціалізовані міністерства, або координація процесів реалізації регіональної політики покладається на неспеціалізовані центральні органи виконавчої влади, в складі яких створюються відповідні структурні підрозділи [2]. Дослідники вказують саме на ці дві моделі інституційного механізму розвитку регіонів або поєднання їх.

У багатьох країнах Західної Європи обов'язок здійснювати державну політику розвитку регіонів покладений на неспеціалізовані міністерства: Наприклад, у Німеччині – Федеральне міністерство транспорту, будівництва та житла, в Іспанії – Міністерство економіки та фінансів, в Італії – Міністерство промисловості тощо. Проте в їхньому складі функціонують департаменти або інші структурні підрозділи, діяльність яких безпосередньо спрямована на регіональний розвиток і координацію регіональної політики. Країни Центральної Європи, усвідомлюючи складність проблеми державного регулювання розвитку регіонів у контексті майбутнього вступу до Європейського Союзу та обмеження хронологічних рамок цього процесу, пішли свого часу переважно шляхом створення спеціалізованих міністерств, покликаних здійснювати регіональну політику.

Незалежно від обраної моделі в усіх випадках Міністерство регіональної політики чи структурний підрозділ іншого неспеціалізованого міністерства приймає основні рішення щодо регіональної політики, організовує їх реалізацію і фінансування, координацію та контроль.

Європейська практика свідчить, що, крім певного центру у вигляді спеціалізованого чи неспеціалізованого міністерства, на державному рівні існують також різноманітні міжвідомчі (міжміністерські) органи, які так само опікуються розвитком регіонів. Їхнє різноманіття теж можна звести до двох основних типів: 1) органи, які функціонують у структурі виконавчої влади, 2) змішані органи, які мають парламентсько-урядову або парламентсько-урядово-громадську природу, тобто до них входять представники як законодавчої, так і виконавчої гілок влади, наукової громадськості [2]. Наприклад, у Німеччині – це

Комітет з просторового планування, головою якого є федеральний канцлер, а для горизонтальної координації створено Конференцію міністрів з просторового планування; в Італії – так звана конференція “державо-регіони”, до складу якої входить голова Ради міністрів та представники всіх регіонів; у Франції – Делегація (міжміністерський комітет) з благоустрою території та регіонального розвитку, яка приймає урядові рішення в галузі територіальної політики, та низка міжвідомчих комітетів (функціонує також Представництво з упорядкування території, голова якого підпорядковується безпосередньо прем’єр-міністрові); у Польщі – Державна рада територіального розвитку тощо.

Між тим, необхідність прийняття рішень органами центральної влади, які спроможні оцінити ситуацію, сформулювати проблеми і зрозуміти перспективи розвитку регіонів, не означає, що регіональна політика реалізовується лише на загальнодержавному рівні. Останнім часом роль центральних урядів все більше зміщується в напрям розроблення і координування регіональної політики, а в її реалізації активізується участь органів регіонального самоврядування та управління, а також агентств регіонального розвитку.

У документах ЄС політика регіонального розвитку не декларується як окремий напрямок, проте вона зачіпає всі сфери життєдіяльності територій від економічного зростання до міжрегіональних зв’язків, стає частиною ширших політичних ініціатив з метою скорочення бідності, відновлення економічного зростання в умовах світової кризи, забезпечення соціальної згуртованості [3].

Конкретна інституційна модель, яку обирає та чи інша держава для розроблення і реалізації регіональної політики, залежить від безлічі чинників. Навіть більш-менш однорідне розвинуті країни розрізняються гостротою і специфікою регіональних проблем, рівнем територіальних диспропорцій, методами державного втручання в регіональні процеси тощо.

Проведене дослідження основних характеристик європейської регіональної політики, які здійснює ЄС у цілому та окремих країн – членів ЄС свідчить, що запровадження регіонального самоврядування відкрили можливості для вироблення та реалізації регіональної політики, цілями якої стають не лише зменшення нерівності в доходах через посилення регіональної спроможності, а й допомога в координації внутрішніх регіональних політик країн-членів, оскільки між ними залишаються суттєві соціальні та економічні відмінності, деякі структурні проблеми, поляризація рівнів добробуту тощо.

Література:

1. *Бусыгина И. М.* Стратегии европейских регионов как ответ на вызовы интеграции и глобализации / И. М. Бусыгина. – М. : Интердиалект, 2003. – 325 с.
2. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / М. Дацишин, В. Керецман. – К. : К.І.С., 2007. – 102 с.
3. *Мамонова В. В.* Регіональний розвиток. Міжрегіональна та транскордонна співпраця. – Ч. II : Модуль 8 : навч. посіб. / В. В. Мамонова ; за заг.

ред. М. Бойцуна, Я. Мудрого, О. Рудіка. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Magіstr”, 2009. – 96 с.

4. *Мрінська О. В.* Особливості регіональної політики щодо старопромислових регіонів у Великобританії (Мерсісайд) та Україні (Луганська область) / О. В. Мрінська // Управління сучасним містом. – 2002. – № 10–12 (8). – С. 40–49.

5. *Мудрий Я. М.* Словник-довідник термінів з Європейської інтеграції / “Glossary of Terms on European Integration”. Словник. / Я. М. Мудрий ; за ред. М. Бойцуна, Я. М. Мудрого, О. М. Рудіка. – К. : Міленіум, 2009. – 588 с.

6. Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи у контексті вступу до ЄС [В. Ніжнінські, Т. Потканські, П. Сегварі] ; пер. з англ. С. Соколів, Л. Ільченко-Сюйви ; наук. ред. перекл. та словн. О. Кілієвича. – Братислава – Будапешт – Варшава – Київ : К.І.С., 2007. – 166 с.

7. Regional Policy Support between 2000 and 2006 [Електронний режим]. – Режим доступу : http://www.ec.europa.eu/regional_policy.

Надійшла до редколегії 17.02.2014 р.

УДК 351.711: 352.07

В. В. НАКОНЕЧНИЙ

ОСНОВНІ СВІТОВІ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Здійснено порівняльний аналіз основних світових моделей місцевого самоврядування, узагальнено досвід регулювання компетенції місцевого самоврядування.

Ключові слова: державне управління, модель організації місцевого самоврядування, порівняльний аналіз.

In statti zdiysneno porivnyalny analiz svitovih basic models mistseвого samovryaduvannya, uzagalнено dosvid reguluyuvannya kompetentsii mistseвого samovryaduvannya.

Key words: majestic upravlinnya model organizatsii mistseвого samovryaduvannya, porivnyalny analiz.

Поглиблення демократичних перетворення, що відбуваються на часі в Україні, обумовлюють необхідність подальших конституційних змін, які перетворюють органи самоврядування у відповідальні самодостатні інститути, що будуть займатись ефективним вирішенням місцевих проблем відповідно до закріплених за ними сфер впливу.