

discontent from great majority of citizens in their countries due to the coexistence of marginalized and culturally different communities within the European societies.

Keywords: *multiculturalism, migration policy, the European Union, the multipartite society, security, federalism, ethno-racial communities*

УДК 323.2(4)(045)

О.В. Савка

ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ

У статті автор досліджує проблеми регіонального розвитку та їх трансформації у країнах Центрально-східної Європи. Розглядає основні етапи трансформації, які були характерні для країн та дає стислу характеристику, при цьому зауважує на деякі окремі прояви у окремо вибраних країнах. Визначається вплив децентралізації політики держави у справах місцевого розвитку. Проаналізована роль регіональної політики держави для самих регіонів. Дана характеристика тих проявів, де покращення життєдіяльності відбулося у регіонах. Розглянуто основні законодавчі зміни у країнах, які призвели до перебудови регіональної політики держави у цілому та визначено вплив тенденцій Європейського Союзу на цей процес.

Ключові слова: *ЦСЄ, ЄС, регіональна політика, трансформація, децентралізація політики, місцевий розвиток, місцеве самоврядування.*

Реформу державного управління не можливо аналізувати без розгляду системної трансформації всієї політичної, законодавчої та соціально-економічної структури. Децентралізація – це суттєва складова трансформації політичних систем. В останній період трансформації перехід від колишньої «радянської системи» до «системи місцевого самоврядування» разом зі створенням умов для економічного розвитку на ринкових засадах були ключовими елементами політичної демократизації та плюралізму в усіх країнах ЦСЄ. Реформа місцевого врядування була важливою складовою загальної системної трансформації політичної структури; але існували й деякі відмінності між трьома країнами через певні передумови і традиції систем державного управління. Наприклад, у Словаччині, хоча там система місцевого самоврядування була створена ще в 1990 р., на той час не існувало ще одного рівня (між місцевим і національним) територіального самоврядування. Таким чином, саме центральний уряд займався регіональною політикою і регіональним розвитком до утворення самоврядних регіонів у 2001 р. У Польщі ж адміністративно-територіальній реформі передувала тривала суспільна і політична дискусія стосовно розміру та кількості нових регіонів; у результаті Польща тепер має трирівневу структуру місцевого/регіонального самоврядування; кожен рівень є незалежним від іншого і має свої власні активи/ресурси та джерела фінансування. В Угорщині, на відміну від Польщі, місцеве самоврядування було відновлено у 1990 р. після перерви в сорок років; у результаті реформи Угорщина має дворівневу структуру муніципального/окружного самоврядування.

Дослідження по країнах аналізують різні етапи формування регіональної політики в країнах ЦСЄ в контексті співвідношення процесу реформування державного управління та вимог вступу до ЄС.

Для цілей дослідження, етапи формування регіональної політики в країнах ЦСЄ, в контексті співвідношення процесу реформування державного управління та вимог вступу до Європейського Союзу, можна розділити на три основні періоди:

I. Несистемний підхід і підхід «згори» до регіональної політики з боку центрального уряду, а також недостатня активність з боку місцевих органів влади («Бюрократичний період»)

II. 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»)

III. Інтегрований регіональний підхід з боку держави, децентралізація та реальна діяльність/дієва активність органів місцевої влади стосовно реалізації/впровадження Європейської регіональної політики («Демократичний період»)

Слід зауважити, що часові рамки тих періодів є різними для трьох країн ЦСЄ, залежно від внутрішніх обставин у кожній з країн.

I. Перший етап формування регіональної політики в рамках реформи системи врядування («Бюрократичний період»)

На першому етапі «бюрократичного періоду» ключовими елементами реформування системи державного управління були регуляторна та інституційна реформа. В цілому, усі країни запровадили основні елементи законодавчої та інституційної бази, необхідної для ринкової економіки та демократичного місцевого врядування. Трансформація передбачала як завдання дерегулювання і зміни системи регулювання, так і концептуальну та технічну трансформацію цілої системи державного управління. Починаючи з 1989 року, всі наступні уряди скасовували безліч законів і нормативних актів, що регулювали колишню планову економіку та державне управління місцевими справами згідно з принципами централізації та ієрархії через «систему рад» на місцевому рівні. У той же час, національні парламенти ухвалювали головні законодавчі акти, що закладали конституційну і правову базу для економічного зростання на ринкових засадах і розвитку місцевої демократії. Все це взяте разом — структурна й адміністративна реформи та макроекономічна стабілізація — створили суттєві економічні і соціальні переваги.

Після перших фундаментальних політичних та економічних змін на початку 1990-х років того, чого бракувало всім країнам ЦСЄ, так це сформованої регіональної політики. Зміни не мали великого впливу на урядову діяльність і планування. Економіка країн перебувала у поганому стані, відповідно, не вистачало бюджетних коштів для державного втручання в питання регіонального розвитку. Самий напрям державної політики такий, як регіональний розвиток також був не зовсім зрозумілий. Взагалі, можна стверджувати, що протягом першого періоду формування «політики регіонального розвитку» в країнах ЦСЄ не розглядали як фактор, що сприяє розвитку країни в цілому, радше — як фактор, що сприяє поліпшенню стану справ на місцевому рівні. Звичайно, в той час були й певні нескоординовані регіональні ініціативи, спрямовані на виправлення доволі тяжкої ситуації, коли надзвичайно велика частка робочої сили була задіяна на старих підприємствах важкої промисловості.

Принаймні, можна відзначити, що наприкінці 1990-х років в усіх країнах ЦСЄ деякі зусилля були спрямовані на управлінську регіоналізацію, тобто, певну роль в реалізації заходів з регіонального розвитку було відведено урядовим чи напівурядовим організаціям в регіонах, таким як Агенції регіонального розвитку, що їх почали активно створювати. Місцеві органи влади виступали партнерами таких ініціатив, але вони лише висловлювали свою думку або були їх кінцевими бенефіціантами, адже, в

принципі, вони ніколи не відігравали активної ролі у програмуванні тих ініціатив. У цілому, регіональна політика того періоду була неефективною, а регіональні нерівності не зменшувалися. Головними причинами такої неефективності були:

- відсутність закону про регіональний розвиток;
- домінування галузевого підходу;
- нестабільність інституційних рамок регіонального розвитку;
- відсутність інформаційної системи розвитку територій;
- відсутність належних економічних інструментів для спрямування і стимулювання регіонального розвитку;
- відсутність середньострокової та довгострокової стратегії економічного і регіонального розвитку

На загал, територіальний устрій у країнах ЦСЄ передбачає два рівні: регіональний рівень і місцевий рівень. Одиниці місцевих державних адміністрацій, а також інші органи державної влади, як ті, що належать до судової системи, організовані на основі такого територіального устрою, залежно від характеру своїх специфічних завдань. Від 1990 року система державного управління базується на двох основних структурах: бюрократичних та демократичних інституцій. Перша включає центральні органи влади та їхні органи на місцевому і територіальному рівнях (деконцентровані інституції); вони підпорядковуються державній адміністрації. Другий тип структури — це система органів місцевої влади (децентралізовані інституції), базована на принципах самостійності та субсидіарності. Ті дві структури, створюючи конкуренцію у виконанні функцій відповідними органами на місцевому рівні, спільно реалізують функцію державного управління. Це є сутністю конфлікту інтересів між органами місцевого самоврядування та територіальними органами державної адміністрації. В Угорщині й Польщі органи регіонального самоврядування існують з 1990 р., а от у Словаччині регіональне самоврядування було введено лише в 2001 р.

Сьогодні система органів місцевого самоврядування в країнах ЦСЄ існує на двох рівнях: місцевому і регіональному. Між двома типами органів самоврядування немає ієрархічних відносин — фундаментальні права всіх місцевих самоврядних одиниць є рівними. Різниця полягає в адміністративних функціях, делегованих кожному з таких органів. Муніципалітети отримали широкий спектр повноважень з надання послуг. Вони надають місцеві суспільні послуги своїм громадам, округи тут мають лише субсидіарну роль: вони надають ті послуги, які муніципалітети не здатні надавати, а також ті, що мають регіональний масштаб. Завдання місцевого самоврядування поділяються на обов'язкові і добровільні. Обов'язкові функції та повноваження місцевого самоврядування можуть бути визначені законодавчою владою, яка, водночас має передбачити виділення фінансових ресурсів, необхідних для виконання таких завдань і владних повноважень. Втім, органи місцевого самоврядування можуть брати на себе вирішення будь-яких місцевих суспільних справ, якщо це не заборонено законом і не перешкоджає виконанню обов'язкових функцій та наданню місцевих послуг.

Законодавство про державну службу є також ключовим елементом реформування системи державного управління. У кожній країні закон передбачив створення системи державної служби, базованої на критеріях професійності, що ламає колишній стиль політичного керівництва. Закон також забезпечив чіткий розподіл функцій і ролей політиків та управлінців з тим, аби гарантувати політичну нейтральність службовців і водночас захищати професійних державних службовців від політичних тисків і впливів. Законодавство гарантувало їм захист та конкретизувало їхню відповідальність за ефективність надання послуг на місцевому рівні.

Вибір часу для фінансового регулювання був визначальним для темпів трансформації. У процесі адміністративної і фінансової реформи місцева влада отримала більшість місцевих ресурсів та інших фінансових джерел, які гарантували реальне право місцевого самоврядування на економічну самостійність і відповідальність разом з можливостями приймати самостійні рішення щодо власних ресурсів. Але це сталося пізніше, після проведення структурної та інституційної трансформації.

По завершенні процесу регуляторної та інституційної реформ були гарантовані політична, законодавчо-адміністративна та економічна самостійність місцевого самоврядування в кожній країні; створено нову правову і конституційну базу для запровадження і захисту фундаментальних прав органів місцевого самоврядування. Слід визнати, що в процесі реформ діяв принцип «стримувань і противаг», через те, що існуючі фундаментальні права й інституції самоврядування, закладені конституційно, довгий час не реалізувалися. Такі елементи були дуже важливими для збереження демократичних політичних та інституційних змін, досягнутих на першому етапі реформи державного управління.

Але навіть після системних політичних змін 1990 року, сили, що підтримували реальну децентралізацію регіональної політики в країнах ЦСЄ, не могли рухатись вперед на перших етапах формування тієї політики, незважаючи на те, що відбулася суттєва реструктуризація в усіх сферах і видах діяльності, пов'язаних територіальним розвитком. Сорокарічна спадщина планової економіки у пострадянських країнах не лише створила викривлену просторову структуру, але й водночас стримувала виникнення й поширення тих нових тенденцій просторового перепланування та територіальної організації, які закладали основи нового курсу економіки європейського типу. У цей період була одна важлива політична причина, а саме — децентралізація джерел розвитку відбувалася за допомогою традиційних механізмів перерозподілу, тож, у результаті, реальної децентралізації так і не відбулося через те, що просторове розширення економіки не супроводжувалася делегуванням повноважень. Вузька концепція територіального вирівнювання, обмежена поверховим і несистемним зосередженням на декількох аспектах державної інфраструктури, насправді допомагало старій бюрократичній системі перерозподілу вижити, а в деякій мірі ще й сприяло її виживанню.

II. Другий етап процесу розвитку державного управління («Перехідний період»)

У процесі системних змін перед кожною країною поставали історичні виклики: як створити новий тип державного управління на місцевому і центральному рівнях і сформувати уряд на основі результатів демократичних виборів. У цілому, нова система врядування на центральному та місцевому рівнях адекватно сприяла швидкому створенню засад незалежних демократичних правових держав і ринкової економіки. Однак, п'ятирічний досвід діяльності урядів, центральних і місцевих органів державного управління виявив низку недоліків, як старих так і нових, котрі слід було усувати в короткостроковий і довгостроковий терміни. Отже, на другому етапі формування регіональної політики у рамках реформи державного управління три країни займалися довгостроковими складними проблемами, зокрема впровадженням політики, а також проблемами, які виникали у самому процесі трансформації. Наприкінці 1999 р. трансформаційні проблеми побудови базових правових рамок та рамок державної політики, які б відповідали принципам ринкової демократії, були в основному розв'язані в усіх країнах. Після десяти років цілеспрямованих реформ, кожна країна підтягнулася до викликів, які постають перед більшістю країн ОЕСР

стосовно створення якісних систем державного управління на підтримку доброго врядування та економічного зростання.

Один із найбільших недоліків першого етапу формування регіональної політики в процесі реформування державного управління — це те, що основні рамки нової системи були спроектовані у багатьох аспектах невдало або суперечливо через брак досвіду і часу для ретельної підготовки. Повний спектр повноважень центральної і місцевої влади не був переглянутий і закладений у нові рамки. Неадекватними виявилися компетенції і функції уряду по координації та організації роботи лінійних органів державного управління, а також по підготовці та виконанню рішень парламенту щодо контролю за центральними і місцевими органами державного управління. Недостатньо уваги було приділено спрощенню структури та підвищенню ефективності управління; боротьба з бюрократичними процедурами не була винесена на перший план. Функції контролю були невиправдано послаблені. Якість адміністративної роботи не поліпшилась; натомість у деяких сферах вона погіршилась, частково через те, що велика кількість професійних фахівців пішли з державної служби, а от уваги до підготовки і перепідготовки нових державних службовців і тих, що залишилися, було приділено дуже мало. Для того, щоб ліквідувати ті недоліки і підготуватися до нових викликів нового тисячоліття усі центральні уряди розробили комплексні, довгострокові програми реформ, які встановлювали довгострокові цілі, а в їх межах — завдання на короткий період. Так наприклад, в Угорщині в 1996 р. уперше Центральним Урядом була затверджена довгострокова програма реформування державного управління; відповідальність за її виконання і координацію було покладено на Урядового Комісара.

Довгострокові завдання реформування виходять за межі терміну одного центрального чи місцевого уряду, але вони роблять зміни передбачуваними у перспективі, якщо різні політичні сили досягають консенсусу. Відповідно до цілей чинної комплексної реформи, органи державного управління – упорядковані й раціоналізовані в диференційований спосіб — мають бути зміцнені, а результативність і якість їхньої роботи – підвищена так, щоби вони могли ефективно виконувати свої суспільні обов'язки в соціальній та економічній сферах. Питання ефективності полягає в тому, щоб вимагати від органів державного управління, аби вони працювали не так, як вони хочуть, а досягали очікуваних результатів з найменшими можливими затратами. Державне управління саме по собі не можна вдосконалити чи то на центральному чи на місцевому рівні; тож комплексна адміністративна реформа була тісно пов'язана з трансформацією системного середовища центральних і місцевих органів влади. Приватний сектор слід активніше залучати до виконання суспільних обов'язків; між державним і приватним секторами треба встановити тісніше співробітництво. Успішні методи роботи приватного сектору мають відповідним чином застосовуватися в державному управлінні.

На другому етапі реформи, має бути завершено розпочату реорганізацію та диференційоване скорочення державного управління відповідно до змінених повноважень. Диференційоване скорочення означає загальну тенденцію до скорочення повноважень, організацій та працівників у державному управлінні, що не виключає водночас збільшення у необхідних випадках і сферах. Посилилися процеси організаційної інтеграції та координації. Ролі легітимного уряду та державного управління були зміцнені, особливо у сфері контролю. Навчання державних службовців стало краще організованим, розпочалась також їхня регулярна підготовка у сфері кризового менеджменту та Європейської інтеграції. На цьому другому етапі реформи державного управління потрібно було розробити адміністративні механізми і

процедури з тим, щоби посилити спроможність органів управління адаптуватися до постійних змін та зменшити бюрократію у державному управлінні.

Останнім вирішальним поштовхом для запровадження системного підходу до регіонального розвитку та формування ґрунтовної регіональної політики стала перспектива набуття країнами ЦСЄ членства в Європейському Союзі. З одного боку, це був позитивний стимул, який дозволив стабілізувати розробку регіональної політики та спонукав центральний уряд застосовувати також демократичні елементи регіональної політики ЄС. З іншого боку, це передбачало при розробленні регіональної політики враховувати стратегічні потреби, що їх визначало широке коло стейкхолдерів регіонального розвитку. Центральні уряди, яким бракувало досвіду й знань, вибрали найгіршу з усіх стратегій розвитку регіональної політики в своїх країнах — використовувати якомога більше фонди Європейського Союзу як у перед-вступному періоді, так і по тому, коли країни ЦСЄ стали членами ЄС. Кожна країна повністю скоригувала цілі своєї регіональної політики до інструментів, пропонованих ЄС, та стратегічних напрямів, підтримуваних індивідуальними циклами програмування ЄС.

Можна підкреслити, що результатом впливу ЄС став позитивний стимул для всіх країн-кандидатів до формування регіональної політики після початку переговорів про вступ в кінці 1990-х років. Під час децентралізації влади у сфері регіонального розвитку і передачі повноважень органам місцевого самоврядування та самоврядним регіонам, центральний уряд тим часом тримає в своїх руках територіальний важіль у вигляді агенцій регіонального розвитку, що їх субсидує держава, і котрі втручаються в самостійні компетенції органів територіального самоврядування та не дають їм користуватися своїми повноваженнями у повній мірі. Цей етап формування регіональної політики в усіх країнах можна схарактеризувати як етап побудови нової регіональної політики в контексті вступу до Європейського Союзу.

III. Третій етап формування регіональної політики в рамках процесу розвитку системи державного управління («Демократичний період»)

Що стосується децентралізації, то тут одна з найважливіших цілей – переглянути завдання і сфери компетенції державного управління. Функції державного управління визначаються завданнями, які на нього покладені і які мають виконуватися. Отже, функція державного управління, що діє від імені держави, полягає в тому, щоби втручатися в життя суспільства лише там, де це є абсолютно необхідно. Там же, де державне управління здійснює свої функції, його дії мають бути ефективними, результативними, відповідними і законними. Тут треба зауважити, що, на відміну від попередніх екстенсивних кроків, у майбутньому наголос слід робити на активніших діях, які сприятимуть більшій прозорості діяльності уряду. Завдання державного управління мають виконуватися в такий спосіб, який є найменш затратним і заощаджує державні кошти.

З огляду на окреслені цілі, необхідно регулярно переглядати функції державного управління з тим, щоби скасовувати застарілі чи непотрібні завдання, задовольняти нові вимоги та створювати оптимальні рамки для виконання завдань. Завдання і напрями діяльності, що їх визначають в результаті здійснення плану функціонального обстеження, мають закріплюватися, але згодом можуть виникати й інші нові завдання.

План функціонального обстеження окреслює ті питання, які треба розглянути при перегляді завдань і сфер компетенції органів місцевого самоврядування. Це, частково, спрямовує увагу на окреслення функцій різних органів влади, які з'являються згідно закону про місцеве самоврядування, частково — спрямовано на активізацію функціональних обстежень, котрі останнім часом не проводили, через професійний підхід до виконання завдань і надання послуг.

Модернізація певних функцій системи державного управління (зокрема, надання суспільних послуг, просторове планування, місцеве й регіональне врядування, а у зв'язку з цим і державне управління на центральному рівні) є нагальним завданням з цілої низки причин. Це обумовлюється тим, що: зростають вимоги до забезпечення кожному громадянину рівного доступу до суспільних послуг і те, що нерівності в стандартах якості зменшуються; посилюється конфлікт між дедалі поширюваними ринковими умовами зовнішнього середовища та поняттям/практикою централізованого розподілу; наміри і зусилля спрямовуються на якомога краще використання можливостей, закладених у бюджеті Європейського Союзу на 2007–2013 рр.

Завдання, які слід виконати у процесі реалізації програми модернізації, включають координацію модернізації державного управління та розроблення інституційних засад надання суспільних послуг (у сфері охорони здоров'я, освіти, соціальних послуг, утилізації відходів, водопостачання тощо), а також задоволення вимог, які виникають у зв'язку з процесом вступу до ЄС. Суспільні послуги не можна успішно покращити – зокрема, організацію надання послуг на регіональному рівні – не забезпечивши запровадження змін в інтегрований, системний спосіб. Програма модернізації рівним чином стосується муніципальної, регіональної та центральної влади, а також її представництва на регіональному, окружному, міському рівнях.

Модернізація системи державного управління також обов'язково передбачає одночасне впровадження цілої низки економічних, соціальних і політичних реформ, які можна здійснити лише в рамках довгострокової програми розвитку. Міжнародний досвід свідчить, що навіть найпередовіші сучасні демократії не можуть запропонувати готові рішення для викликів сьогодення: треба робити зусилля для пошуку таких рішень через низку практичних дій та досягнення політичного консенсусу.

Модернізація системи державного управління, що зараз відбувається, є нічим іншим як повноцінним переглядом і приведенням до сучасних вимог національних систем державного управління. Водночас, це є реагуванням на особливі економічні та соціальні виклики, пов'язані з перспективою вступу до ЄС. Модернізацію інтерпретують ще й у ширшому сенсі як удосконалення системи надання послуг на центральному та нижчих рівнях (у сферах охорони здоров'я, освіти, соціальних послуг, постачання питної води тощо).

Іншою альтернативою є 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). У країнах ЦСЄ на регіональному рівні існує певна неузгодженість щодо понять «система регіонального розвитку» та «регіональна система самоврядування» через різні структури державного управління. Наприклад, в Угорщині на регіональному рівні є два органи влади, що приймають рішення: округ має представницький орган, а рада з регіонального розвитку є корпоративним органом з делегованими повноваженнями. Реорганізації більшості територіальних державних адміністрацій, підпорядкованих центральним органам влади, разом з масштабною децентралізацією бюджетних ресурсів.

Трансформація інституційної системи державного управління дасть можливість розвинути роль держави як провайдера послуг та розширити доступ громадян як користувачів шляхом електронного врядування, тим самим поліпшивши управління справами, скоротивши географічні відстані та обмежені ресурси і час, потрібні для цього. У системі державного управління, яка складеться в результаті програми

модернізації, громадяни будуть не лише «споживачами» суспільних послуг, але й активними учасниками процесу прийняття рішень для поліпшення надання тих послуг.

Нова управлінська структура та запровадження регіонального самоврядування відкрили можливості для вироблення і впровадження справжньої регіональної політики. Це ознака нового періоду впровадження політики регіонального розвитку, який, тим не менше, поділяється на два етапи, що перетинаються: один стосується апробації нової системи у передвступному процесі та використання Структурних фондів після вступу до ЄС, а другий – перегляду дієвості системи та розроблення більш зрілої системи для наступного періоду роботи з програмами ЄС.

Важливим формальним кроком на другому етапі було те, що всі країни-кандидати підготували Попередній національний план розвитку (ПНПР) на передвступний період. Той документ базувався на галузевих урядових стратегіях, а пізніше — на напрямках Національної стратегії регіонального розвитку, і був спрямований на підсилення соціально-економічного згуртування (вирівнювання) у період підготовки країн-кандидатів до вступу в ЄС шляхом стратегічного програмування використання передвступних фондів ЄС.

Основним методом аналітичної роботи, проведеної в рамках ПНПР, було виявлення найбільших відмінностей у рівні розвитку між країнами-кандидатами та Європейським Співтовариством. На тій основі були визначені пріоритети розвитку в межах плану заходів із соціально-економічного вирівнювання. Такі фінансові інструменти ЄС як програми дали можливість збільшити число інвестицій у ті сфери й галузі, які того особливо потребували з огляду на досягнення внутрішнього та зовнішнього соціально-економічного вирівнювання. Проте, на підтримку регіонального розвитку спрямовувались не тільки ресурси ЄС; певні обмежені ресурси з державного бюджету також виділялись на такі заходи. У Польщі протягом 2001–2004 рр. роль таких ресурсів відігравали контракти між Радою міністрів та регіональними (воєводськими) органами самоврядування. Так звані «Воєводські контракти» укладали як угоди про виділення ресурсів на підтримку регіонального розвитку. За тими контрактами органи самоврядування отримували дотації (гранти) з державного бюджету на підтримку реалізації своїх завдань, що впливали зі стратегій розвитку воєводств, та впровадження своїх програм. Важливо відзначити, інтелектуальна конструкція ПНПР на 2000–2002 рр., як і практика реалізації політики регіонального розвитку в той час, домінуючу роль віддавали Європейським фондам та Європейським цілям і правилам використання тих фондів.

Протягом наступного періоду після вступу (2004–2006 рр.) в усіх країнах напрями допомоги, визначені в ПНПР та підтримувані передвступними фондами, були перенесені в Національні плани розвитку (НПР) на 2004–2006 рр., але тепер вони дістали у кілька разів потужнішу підтримку зі Структурних фондів та співфінансування з місцевих бюджетів. Кожна країна розробила НПР на 2004–2006 рр. як документ, що формально інтегрує галузеві політики та, хоча і в меншій мірі, відображає потреби розвитку окремих регіонів. Це було логічним наслідком планування і програмування відповідних органів влади. Структура цілей і пріоритетів, запропонована в НПР, є безпосереднім результатом розробки урядової програми розвитку; НПР тісно пов'язана з тією програмою, але сконцентрована виключно на заходах структурного характеру, які мають закласти основу для довгострокового розвитку і модернізації в масштабах країни.

У «демократичному періоді» формування регіональної політики, регіональна політика у вертикальному вимірі мала забезпечити взаємно скоординовані дії органів місцевого самоврядування та регіональних і центральних органів державної

адміністрації. У горизонтальному вимірі вона мала територіально координувати окремі галузеві політики, упроваджувати інтегрований підхід до регіонального розвитку з боку держави. Одним із ключових принципів регіональної політики є те, що центральні органи влади через економічні інструменти створюють умови для розвитку муніципалітетів, а ті, в свою чергу, забезпечують розвиток, якомога ширше спираючись на свої власні ресурси, на таких засадах Європейської регіональної політики, як децентралізація і партнерство. Регіональна політика має реалізовуватися за допомогою інструментів ринкової економіки, радше ніж інструментів ad hoc. Перші мають включати регіональну диференціацію щодо кредитування, оподаткування, субсидій та політики щодо депресивних регіонів, спрямовану на підтримку таких територіальних одиниць або спеціальних зон.

Список використаної літератури

1. Калашников В. М. Теоретико-методологічні засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах / В. М. Калашников // Держава і право. Юрид. і політич. науки. Спецвипуск : зб. наук. праць. – К. : Інст, 2008. – 107 с.
2. Марчук М. І. Устрій і завдання місцевого (територіального) самоврядування в Республіці Польща / І. М. Марчук // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – № 25. – С. 261-265.
3. A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation, 2004: European Commission. Third Report on Economic and Social Cohesion. Brussels, 2004. – 59p.
4. Board of Podkarpackie Voivodship. 2007: Regional Operational Programme of Podkarpackie Voivodship 2007-2013. Rzeszów, 2007. – 168 p.
5. Gawlikowska-Hueckel, K. Rola Kapitału Zagranicznego w Gospodarce Wojewodztwa / K. Gawlikowska-Hueckel, S. Uminski. - Gdansk : IbnGR 2005. – 208 p.
6. Growing Regions, Growing Europe - 2007: Fourth Report on Economic and Social Cohesion. European Commission. Brussels, 2007. – 62 p.
7. Integracja europejska w perspektywie XXI w. : wyzwania dla Polski. – Warszawa : Elipsa, 2003. – 241 h.

Стаття надійшла до редакції 14.10.2013 р.

O. Savka

THE STAGES OF FORMATION OF REGIONAL POLICY IN THE CEE COUNTRIES

This thesis presents a thorough study of regional development and regional policy in EU countries. It describes the theoretical and methodological fundamentals of regional development and uses the practical achievements of regional policy in the European Union (EU) as an example of good international practice. The stages of formation of regional policy in the countries of Central and Eastern Europe have a same problems and models of development, that's why it's useful to describe the process of formation in the context of progress in this region. The author analyzed the role of regional policy for the regions, the main legislative changes in countries that led to the restructuring of regional policy in general and the influence of trends in the European Union in this process. The evolution of regional studies in EU countries, reflecting the shift from industrial to post-industrial, knowledge-based economies, is of particular interest when assessing how particular indigenous economic, social, and natural geographical factors affect the success of a region. The factors which play a significant role in allowing a country or region to be highly competitive in the unstable environment of the global innovative economy are different from those which formerly led to regional or national success.

Key words: regional development, regional policy, European Union, deprived region, old industrial region, regional competitiveness, CEE.