

УДК 332.142.6:332

М. В. Гаман,
д. держ. упр., професор,
Перший заступник керуючого справами Апарату Верховної Ради України

БАЛАНС ІНТЕРЕСІВ МІЖ ДЕРЖАВНИМИ ТА МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ

M. V. Haman,
d.gos.upr., Professor,
The first deputy chief of the Office of Verkhovna Rada of Ukraine

BALANCE OF INTERESTS BETWEEN THE STATE AND LOCAL AUTHORITIES

Досліджено критерії дієздатності регіональної політики. Визначено стратегічні орієнтири здійснення регіональної політики держави. Обґрунтовано шляхи реалізації суспільних інтересів на місцевому рівні.

Study criteria for capacity of regional policy. The strategic orientations implementation of the regional policy. The ways of the public interest at the local level.

Ключові слова: механізм регулювання, публічна влада, регіональне управління, стратегічний орієнтир, суспільний інтерес, трансформаційні перетворення.

Key words: mechanism of regulation, public authorities, regional management, strategic orientation, public interest, transformational changes.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У умовах поглиблення децентралізації державного управління, формування нової моделі публічної влади висока ефективність функціонування регіональної ланки управління стає одним із найбільш пріоритетних факторів прискорення трансформаційних перетворень в країні.

Існуюча в Україні система регіонального управління є в цілому недостатньо ефективною. У ній еkleктично поєднуються як застарілі механізми управління, що дісталися в спадок від радянських часів, так і нові, що сформувалися в період незалежності держави. Вона є внутрішньо суперечливою, негнучкою. Це суттєво гальмує подальший розвиток регіонів України. Логічним результатом аналізу ходу економічних реформ, який засвідчив, що не може бути уніфікованого підходу до управління економічними процесами в такій територіально диверсифікованій державі, як Україна, а сама глибина втручання центральної влади в регіональні процеси повинна мати свої розумні межі. Тобто, коли йдеться про реформування економічних відносин, то, як виявилось, єдині "правила гри", визначені Центром для всіх, бажаних результатів не дають. Отож, висновок про необхідність регіоналізації реформ є цілком закономірним і об'єктивним визнанням ролі регіонів у суспільному житті України і зміцненні її економічної могутності як унітарної держави.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Різні аспекти проблеми підвищення ефективності управління розвитком регіонів знайшли відображення в працях багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених: І. Бистрякова, М. Бутка, Е. Ведунга, З. Герасимчук, Ю. Гладкого, А. Гошка, А. Гранберга, Б. Данилишина, М. Долішнього, С. Дорогунцова, Д. Епштейна, А. Єпіфанова, Л. Зайцевої, В. Корженка, Л. Кузьменко, М. Лесечка, В. Лексіна, А. Мазура, Л. Масловської, А. Мельник, Г. Мостового, О. Невелєва, Г. Одинцової, Я. Олійника, В. Павлова, В. Поповкіна, І. Сало та інших.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Завданнями статті було:

— дослідити критерії дієздатності регіональної політики;

— визначити стратегічні орієнтири здійснення регіональної політики держави;

— обґрунтувати шляхи реалізації суспільних інтересів на місцевому рівні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Останніми роками термін "регіональна політика" міцно закріпився в економічному лексиконі як практиків, так і науковців. Причому використовують його здебільшого спонтанно, не заглиблюючись у зміст цього поняття, часто ототожнюючи його з регіональним управлінням, управлінням регіональним розвитком тощо. Можна зауважити й те, що в найпоширенішому варіанті розуміння регіональної політики економічний аспект домінує над іншими компонентами регіонального життя. Важливість цього питання ніхто не заперечує, однак треба погодитись, що регіональні процеси значно багатогранніші, а тому звужувати поняття регіональної політики до суто економічного регулювання некоректно, тим паче, у період трансформації всіх сторін суспільного життя.

Як засвідчує аналіз наукової літератури, а також різних проектних розробок, є суттєві розбіжності у визначенні терміна "регіональна політика", тлумаченні його змісту та формулюванні мети. Перш ніж навести підходи різних авторів до розуміння зазначеного поняття, нагадаємо, що в науці є певні вимоги до визначення термінів. Це, зокрема, об'єктивність, чіткість визначення, завершеність пояснення. Не менш важливою вимогою є категорійна відповідність терміна і родового слова, які не можуть належати до різних категорій. У нашому випадку це означає, що регіональна політика повинна означати перш за все політику, яку у визначенні потрібно уточнити ознаками, що відрізняють її від інших видів політик. З урахуванням зазначених наукових критеріїв розглянемо підходи деяких авторів до визначення терміна "регіональна політика".

Під регіональною політикою держави Є.Б. Алаєв розуміє "сферу діяльності з управління економічним, соціальним і політичним розвитком країни в просторовому, регіональному аспекті, тобто пов'язаному з взаємовідносинами між державою і районами, а також районів між собою" [3, с. 189]. Деякі автори звужують по-

няття регіональної політики до економічних функцій держави. Таку позицію С.А. Романюк аргументує тим, "що навіть у тих випадках, коли йдеться про нееконімічні сфери, механізм забезпечення все одно спирається на фінансово-економічні важелі" [2, с. 56]. У Концепції державної регіональної політики України дано таке визначення: державна регіональна політика — система заходів, що здійснюється органами державної влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення дієздатного управління політичним, економічним та соціальним розвитком держави, регіонів і територіальних громад.

Наведені вище визначення регіональної політики свідчать про відсутність єдиних підходів до розуміння цього поняття. Головний недолік цих визначень полягає в тому, що автори досить вільно тлумачать ключове слово терміна — політика. Адже далеко не всі заходи, що їх реалізує держава чи місцеві органи влади, є вираженням практичного втілення певного виду політики як системи дій, орієнтованих на досягнення поставлених цілей. Політика — це стратегічна лінія поведінки держави в тих чи інших сферах суспільного життя. У конкретному випадку йдеться про чітко окреслені "правила гри" в стосунках між державою і регіонами, які б, з одного боку, регламентували її вплив на регіональні процеси, а з іншого — визначали норми поведінки самих регіонів.

Другий принциповий момент у визначенні терміна "регіональна політика" полягає в осмисленні поняття інтересу. Тобто, йдеться не тільки про те, хто його виражає і якими методами відстоює. Якщо розглядати питання прагматично, то завжди є спокуса представити регіональну політику у спрощеному вигляді як сукупність державних рішень, орієнтованих на регіони, оскільки в будь-якому акті завжди простежуються мотиви, пов'язані з регіональними інтересами. У таких випадках можна говорити про регіональні аспекти інших політик, а не про регіональну політику як таку. Іншими словами, як вважають деякі фахівці, наявність регіональності в конкретних діях органів державної влади ще не є достатнім аргументом для того, щоб вважати регіональну політику сформованою і практично виконуваною. Про це можна говорити лише тоді, коли дії держави стосовно регіонів виражають обопільні інтереси відповідно до виробленої стратегії внутрішньої політики. Тобто не можна вважати чистим вираженням регіональної політики як рішення уряду про індексацію грошових заощаджень населення, так і разовий акт про виділення державних асигнувань на поліпшення водопостачання, наприклад, м. Львова. Перше рішення реалізує державні інтереси і навряд чи повністю задовольнить місцеві, друге — відповідає місцевим інтересам, і аж ніяк не потрапляє в сферу державних пріоритетів. А тому, саме невизначеність та правова нерегламентованість фундаментальних принципів регіональної політики в практичній площині набуває ознак спотворених форм регіонального егоїзму, рівень задоволення яких здебільшого визначений далеко не об'єктивними чинниками. Отже, класичний постулат про те, що будь-яка політика добра тоді, коли вона побудована на балансі різноманітних інтересів, у регіональному контексті трансформується у необхідність пошуку компромісу між регіональними інтересами держави та місцевими інтересами, який би був сформульований у вигляді взаємоприйнятних перспективних цілей та адекватних об'єктивним умовам поточних завдань з визначеними методами їхньої реалізації, що повинно бути зафіксовано у відповідних законодавчих і нормативних актах.

Незаперечним також є факт, що між регіональними інтересами держави та місцевими інтересами є розбіжності. В принципі, вони об'єктивно неминучі. А тому ефективною буде тільки та політика, яка максимально згладжуватиме можливі суперечності між ними. Однак, мабуть, у сьогоденній ситуації ця умова не завжди може бути визначальним критерієм дієздатності регіо-

нальної політики, оскільки саме тепер надзвичайно актуальне питання національної безпеки держави. Йдеться про те, що навряд чи компроміс буде єдиною правильним шляхом вирішення конфліктних ситуацій у випадках, коли вони стосуються національних інтересів України. Саме їм, національним інтересам, повинні бути підпорядковані регіональні інтереси держави та місцеві інтереси регіонів.

Зазначимо, що регіональну політику треба розглядати крізь призму конкретності інтересів, які вона реалізує. Наскільки специфічними є інтереси регіонів, що відображають історичні, етнічні, природні, економічні, соціальні, культурні особливості територій, настільки конкретно диференційованими є інтереси держави щодо них.

Реалізація суспільних інтересів безпосередньо пов'язана з питаннями влади. Не розглядаючи безумовно важливі питання розподілу прав і повноважень між її рівнями, не менш принциповим моментом наукового осмислення регіональної політики є потреба, як уже сказано, чіткого усвідомлення двох її зрізів. Перший — це політика держави стосовно регіонів (державна регіональна політика), другий — регіональна політика, яку здійснюють самі регіони. Причому одне з головних завдань держави — саме створення необхідних умов для місцевих органів влади з метою ефективного управління регіональними процесами. Оскільки об'єктивно є два зрізи регіональної політики, кожен з яких представлений значною кількістю учасників, то дотримання ними єдиних правил поведінки в рамках регіональної політики стає найважливішим.

У сьогоденніх умовах регіональна політика стає вагомим інструментом просторового регулювання соціально-економічного розвитку, особливо в тих сферах, де дія ринкових важелів обмежена (соціальна, екологічна, науково-технічна). Тільки через механізми регіональної політики, як важливого елемента загальнонаціональної стратегії, можна активізувати внутрішні потенціали регіонів для соціально-економічного зростання територій і держави в цілому. Саме регіональна політика може стати універсальним засобом ефективного використання внутрішньорегіональних резервів, чого важко досягти за допомогою галузевих методів управління.

Отже, в широкому розумінні регіональна політика — це система цілей і дій, спрямованих на реалізацію інтересів держави стосовно регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій [6, с. 36].

З наведеного вище визначення випливає, що об'єктом регіональної політики є весь спектр соціально-економічних процесів, що відбуваються на конкретній території. Іншими словами, у сферу впливу регіональної політики потрапляють люди, природа і всі суспільні інститути, що забезпечують взаємодію між ними.

Аналізуючи суб'єкти регіональної політики, треба врахувати той принциповий момент, що регіони, постійно породжуючи інтереси, можуть їх виразити тільки опосередковано. Конкретним носієм внутрішньорегіональних інтересів є населення, що проживає в ньому. Проте кожен житель регіону є особистістю, представником трудового колективу, членом політичної партії чи громадської організації. І з якої б позиції він не виступав, інтереси, які він відстоює, будуть значно відрізнятися від регіональних. Отже, проблема суб'єктивізації регіональної політики трансформується в проблему представництва інтересів населення в органах законодавчої та представницької влади різних рівнів, які реалізовані також і через сформовані ними виконавчі структури.

З огляду на вищевикладене, напрошується висновок про взаємопов'язаність і нерозривність зв'язків між поняттями "держава", "влада", "політика". У цьому контексті будь-яка політика детермінована в часі періодом

існування держави. А тому регіональна політика, як елемент внутрішньої політики, не може бути явищем тимчасовим. Це перманентний процес, протягом якого можуть змінюватись поточні завдання і тактика їх досягнення, однак стратегічна мета такої політики, очевидно, повинна бути незмінною. Як свідчить досвід, формування мети є одним з дискусійних питань у теорії і практиці регіональної політики України.

Головні розбіжності у підходах до визначення мети регіональної політики породжені різним баченням стратегічних орієнтирів її здійснення. Такими орієнтирами одні автори вбачають суто управлінський аспект, інші — геопросторовий, територіальний.

Відразу зазначимо, що питання про потребу вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку регіонів, у принципі, є цілком слушним. Адаже побудова соціальної держави, проголошеної Конституцією України, за своєю суттю означає забезпечення однакових життєвих стандартів для всіх громадян держави, незалежно від місця їхнього проживання. Стратегія вирішення цієї проблеми передбачає кілька можливих варіантів. Перший, коли штучно гальмують прогрес більш високорозвинених регіонів задля поступового піднесення до їхнього рівня відсталі, можна відкинути без додаткових пояснень як неприйнятний. Другий варіант, який полягає у державній підтримці депресивних районів, є цілком реальним і апробованим багатьма країнами світу напрямом регіональної політики. Проте такий шлях економічного вирівнювання порушує принцип соціальної справедливості, що в наших умовах є прямою загрозою суспільній стабільності. В основі третього варіанту є принцип загальнонаціональної ефективності, коли зусилля держави спрямовані на підтримку більш розвинутих регіонів і за рахунок цього забезпечено економічне зростання країни. Однак тоді державним інтересам суперечать місцеві інтереси відсталіх територій. Тобто порушується баланс інтересів як важлива умова ефективності регіональної політики.

Отже, якщо не піддавати сумніву об'єктивність існування проблеми соціально-економічного вирівнювання, то питання пошуку адекватних часових механізмів її вирішення є відкритим. Очевидно також, що вирішення цієї проблеми може бути одним із завдань регіональної політики, однак не її метою.

Ми переконані, що іншої мети регіональної політики як суттєве підвищення життєвого рівня населення, бути не може. Шляхи її досягнення — це вже справа вибору пріоритетів та механізмів здійснення цієї політики.

Як зазначено, провідна роль у формуванні та реалізації регіональної політики належить державі. Тому далі йтиметься саме про державну регіональну політику. З огляду на це не тільки науковий, а й практичний інтерес викликає питання її структуризації. Аналіз свідчить про відсутність єдиних підходів до цієї проблеми. Деякі автори як складові елементи регіональної політики виділяють економічну, соціальну, науково-технічну, екологічну, демографічну, гуманітарну [1, с. 78]. Інші вчені вважають, що регіональна політика держави охоплює такі аспекти: економічний, демографічний, соціальний, екологічний, поселенський, науково-технічний [4; 5].

Водночас, не применшуючи ролі економічних важелів впливу, помилково зводити регіональну політику винятково до економічної. Напевно, саме абсолютна залежність економічної політики дещо відтіснила в тінь інші, не менш важливі сфери державного впливу на регіональні процеси, що часто породжувало (і породжує) складні проблеми аж ніяк не економічного характеру. Згадати хоча б міжконфесійні стосунки в різних регіонах, нагнітання ситуації навколо державної мови, міграційні проблеми, зокрема пов'язані з поверненням депортованих народів тощо. І якою б ефективною не була економічна політика держави, ігнорування інших сторін регіонального життя, як засвідчує досвід, серйозно гальмує ринкові реформи загалом. А тому, зважаючи на приро-

ду регіональних процесів, держава повинна виробити чітку політику дій щодо розвитку всіх сфер суспільного життя: соціальної, промислової, аграрної, екологічної, гуманітарної, науково-технічної.

Отже, за напрямками регіональну політику поділяють на соціальну, промислову, аграрну, екологічну, гуманітарну, науково-технічну. Відповідно, деякі з цих видів політик мають кілька елементів порівняно самостійних напрямів регулювання важливих територіальних процесів та сфер.

Наприклад, у рамках регіональної соціальної політики можна виділити політику соціального захисту, житлову, демографічну, урбаністичну, рекреаційну, політику зайнятості. Структурними компонентами регіональної гуманітарної політики є національна, етнічна, культурна, освітня, міжконфесійна тощо.

Зрозуміло, що залежно від вибраних критеріїв можливі й інші підходи до структуризації державної регіональної політики. Хоча наведена вище структурна модель, незважаючи на її дещо умовний характер, дає досить повне уявлення про регіональну політику як про свідомо і цілеспрямовано розроблювану і втілювану в практику систему дій державних і місцевих органів влади у різних сферах регіонального життя. А якщо так, то таку політику потрібно будувати на певних принципах. Очевидно, що ці принципи повинні відображати як тактичні, так і стратегічні орієнтири регіональної політики. Одні з них можуть бути стабільними протягом досить тривалого проміжку часу, інші треба коригувати, змінювати відповідно до ситуації в державі.

ВИСНОВКИ

Таким чином, регіональна політика, як відомо, покликана регулювати всі процеси, які відбуваються на конкретній території, серед яких сьогодні провідними є економічні. Для цього держава використовує доступний їй арсенал методів і засобів фінансово-економічного впливу на розвиток усіх сфер регіонального життя, в тому числі й нееконімічних. Характерною ознакою політики є ключова роль держави у визначенні цілей соціально-економічного розвитку і виборі засобів їхнього досягнення через відповідні механізми регулювання економічних відносин. Регіональна спрямованість економічної політики надає їй універсальних рис, оскільки дія її механізмів у тій чи іншій модифікації поширюється на всі сфери регіонального життя. Тому регіональну економічну політику доцільно розглядати як конгломерат бюджетної, податкової, кредитної, цінової, структурної, інвестиційної та інституційної політики.

Література:

1. Кузьомко В.М. Проблеми ресурсного забезпечення регіонального управління в Україні // Теорії мікромакроекономіки: зб. наук. пр. професорсько-викладацького складу і аспірантів / За ред. Ю.В. Ніколенка, В.К. Присяжнюка — К.: Академія муніципального управління, 2006. — Випуск 24. — С. 138—145.
2. Організаційно-економічний механізм розвитку регіону: Трансформаційні процеси та їх інституційне забезпечення: монографія / Кол. авт., за ред. А.Ф. Мельник. — Тернопіль: Економічна думка, 2003. — 608 с.
3. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку / За ред. З.С. Варналія. — К.: Знання України, 2005. — 498 с.
4. Саєнко Д. Визначення критеріїв та показників регіональної ефективності відтворювальних процесів // Регіональна економіка. — 2005. — № 2. — С. 75—84.
5. Саламатов В. Методика оцінки ефективності муніципального управління // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2004. — № 4. — С. 337—343.
6. Семиноженко В.П., Данилишин Б.М. Новий регіоналізм. — К.: Наук. думка, 2005. — 160 с.

Стаття надійшла до редакції 28.03.2013 р.