

УДК 353.9:330.111.66

Я. Ф. Жовнірчик,
к. держ. упр., заступник профектора Національної академії державного
управління при Президентіві України

ЗАСТОСУВАННЯ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ДЕРЖАВНІЙ ПОЛІТИЦІ ПІДТРИМКИ РЕГІОНІВ

Обґрунтовано досвід Європейського Союзу щодо структурної та регіональної політики. Визначено напрями переходу від політики селективної підтримки регіонів до політики їх розвитку в Україні.

Experience of European Union is grounded in relation to a structural and regional policy. Directions of transition are certain from the policy of selective support of regions to the policy of their development in Ukraine.

Ключові слова: децентралізація управління, заходи, напрями, регіональна політика, система господарювання, стимулювання.

ВСТУП

Україна, успадкувавши командно-адміністративну модель управління, за якої регіонам була відведена роль лише об'єктів соціально-економічних відносин, стала на шлях розбудови ринкової системи господарювання. Але через сукупність об'єктивних і суб'єктивних причин у перші роки незалежності розроблення концепції державної регіональної політики, адекватної новим суспільним реаліям, не розглядалося на загальнодержавному рівні як першочергове завдання. За умов скорочення обсягів промислового і сільськогосподарського виробництва, інвестицій та розриву економічних зв'язків, падіння ВВП, відсутності критичної маси професійно підготовлених управлінських кадрів практично було неможливим здійснення децентралізації управління, проведення радикальних інституційних реформ.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблеми регіонального розвитку і регіональної політики наразі широко досліджуються у межах науки державного управління та економічної науки. Йдеться, насамперед, про праці таких українських і зарубіжних вчених, як В. Антонов, В. Бабаєв, М. Бутко, З. Варналій, В. Воротін, В. Гесць, А. Дегтяр, В. Мамонова, К. Мезенцев, М. Мельник, М. Пістун, А. Романюк, В. Симоненко, Т. Уманець, В. Ойкне, Б. Штульберг, ін., в яких визначено основні теоретико-методологічні засади управління регіональним розвитком і державної регіональної політики.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— обґрунтувати досвід Європейського Союзу щодо структурної та регіональної політики;

— визначити напрями переходу від політики селективної підтримки регіонів до політики їх розвитку в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ

Без сумніву, скорочення регіональних диспропорцій на території ЄС набуло пріоритетного значення, виходячи з того, що всі європейці повинні мати рівні переваги та

можливості досягнення успіху на порозі глобалізації. Фінансування реалізації регіональних політик надходить із "структурних фондів", що являють собою конгломерацию коштів ЄС. Так, у бюджеті союзу на 2000—2008 фінансові роки одна третина коштів (213 мільярдів Євро) припадало на трансферти, пов'язані тільки з проблемами регіонального розвитку. Європейський Союз визначив завдання: "сприяти соціально-економічному розвитку шляхом скорочення диспропорцій між рівнями розвитку регіонів, а також подолання відсталості найменш розвинених регіонів" [7, с. 137].

У Російській Федерації законотворчий процес у сфері регіональної політики спрямований на збалансування відносин між центром і суб'єктами федерації в межах чинної конституції. Хоча існує думка, що конституція Російської Федерації має певні недоліки порівняно з конституціями США та ФРН у частині розмежування повноважень регіональних органів і федерального центра. Як вимушений захід російські фахівці розглядають укладення на початку 90-х років минулого століття договорів про розмежування повноважень федерації і регіонів. Ці договори в основному враховують регіональні особливості, принцип збереження територіальної цілісності, єдності економічного простору, необхідність забезпечення дієвої державної влади, але приймаються переважно через те, що законодавчий процес у справі регулювання взаємовідносин федерального центра з суб'єктами РФ відбувається занадто повільно.

Основним документом, предметом якого безпосередньо є регіональна політика, є Указ Президента Росії від 3 червня 1996 р. "Про основні положення регіональної політики в Російській Федерації". Цей акт містить, зокрема, положення про закріплення максимально можливої кількості повноважень із сфери спільної компетенції за суб'єктами федерації, врахування специфіки кожного з суб'єктів при реалізації принципу їх рівноправності, а також дотримання прав та інтересів суб'єктів федерації при прийнятті нових правових актів федерального рівня. Правда, деякі російські регіоналісти сприй-

няли цю концепцію критично, через те що вона містить чималий перелік завдань, кожне з яких не має чітко визначених меж і передбачає, в свою чергу, вирішення широкого кола різноманітних проблем. Указ не встановив також предмета регіональної політики та її суб'єктів, не визначив механізми прийняття і реалізації рішень, джерела фінансування відповідних заходів [4].

Очевидно, єдиною європейською державою, де на сьогоднішній день практично відсутня нормативно-правова база регіональної політики, є Білорусь.

В Україні процес створення законодавчої бази з проблем регіональної політики фактично розпочався лише після 1996 р., коли було прийнято Конституцію України. Сьогодні нормативно-правову базу формування та реалізації регіональної політики становить: Конституція України (28 червня 1996 р.), Закон України від 13 жовтня 1992 р. № 2673 "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон", Закон України від 15 лютого 1995 р. № 56 "Про статус гірських населених пунктів в Україні", Закон України від 21 травня 1997 р. № 280 "Про місцеве самоврядування в Україні", Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586 р. "Про місцеві державні адміністрації", Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602 "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3059 "Про Генеральну схему планування території України", Закон України від 4 березня 2004 р. № 1580 "Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст", Закон України від 24 червня 2004 р. № 1861 "Про транскордонне співробітництво", Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850 "Про стимулювання розвитку регіонів".

Більшість європейських держав набули значного досвіду державного регулювання регіонального розвитку, а отже, і його нормативно-правового забезпечення. Воно здійснюється актами, що мають різну юридичну силу, структуру, зміст і залежать від певних чинників. Практично в усіх європейських державах діють спеціальні закони, акти глав держав та центральних органів влади, предметом яких є забезпечення сталого, збалансованого розвитку всіх регіонів держави та здійснення особливих селективних заходів у окремих, як правило, проблемних регіонах.

Україна, яка до цього часу практично не прийняла жодного закону (окрім закону щодо стимулювання розвитку регіонів), який би спеціально присвячувався врегулюванню відносин центру з регіонами та міжрегіональних взаємовідносин, значно відстає у цьому питанні від своїх сусідів, зокрема західних. Цю проблему має вирішувати, насамперед, парламент, створивши відповідне законодавче поле, що дозволить уряду приймати потрібні підзаконні акти у межах своїх повноважень. Заповнюючи зазначену правову прогалину, вітчизняний законодавець, без сумніву, потребуватиме серйозного ознайомлення з досвідом європейських країн. Не менш важливою є проблема реалізації прийнятих політико-правових актів.

Концепція державної регіональної політики, при усіх її недоліках (на думку С.Серьогіної, дана концепція є прикладом некритичного сприйняття і копіювання російського досвіду і відтворює основні недоліки наведеного вище Указу Президента Російської Федерації, започаткувала якісно нову для Української держави політику, яка базується на підвищенні ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місце-

вого самоврядування в соціально-економічному розвитку регіонів шляхом децентралізації влади. Серед основних її заходів, що були передбачені на 2001—2003 рр., йшлося про обґрунтування засад державного стимулювання регіонального розвитку, в тому числі депресивних територій.

Відповідно до Закону "Про стимулювання розвитку регіонів" визначено правові, економічні та організаційні засади державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій. У тому числі законодавчо закріплені наступні термінологічні визначення:

— "регіон" — територія Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя;

— "стимулювання розвитку регіонів" — комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів у інтересах їх жителів та держави в цілому;

— "депресивна територія" — регіон чи його частина (район, місто обласного значення або кілька районів, міст обласного значення), рівень розвитку якого (якої) за показниками, визначеними Законом, є найнижчим серед територій відповідного типу.

У Законі зазначено, що депресивні території поділяються на такі групи:

— регіони;

— промислові райони — райони, у яких частка зайнятих у промисловості перевищує частку зайнятих у сільському господарстві;

— сільські райони — райони, у яких частка зайнятих у сільському господарстві перевищує частку зайнятих у промисловості;

— міста обласного значення.

Реалізація даного пункту Закону потребує запровадження якісно нового порядку здійснення моніторингу розвитку регіонів, районів і міст обласного значення та методики визначення депресивності території відповідно до показників, визначених цим Законом.

Потрібно також звернути увагу, що в рамках структурної та регіональної політики Європейського Союзу зазначено шість основних програмних завдань, з яких чотири спрямовані на покращання ситуації в регіонах:

1. Сприяння розвитку та структурному вирівнюванню відсталих регіонів.

2. Трансформація регіонів, що потерпають від промислового спаду.

3. Стимулювання розвитку та структурного вирівнювання сільських районів.

4. Стимулювання розвитку та структурного вирівнювання північних районів.

За методикою обрахунку депресивності території в Європейському Союзі до слабозрозвинутих належать регіони з рівнем валового внутрішнього продукту на душу населення менше 75 відсотків від цього показника в середньому по Європейському Союзу.

Території, на яких показники норми безробіття та частки зайнятих у промисловості є вищими за середні по країні, відносяться до депресивних територій.

До провінційних аграрних регіонів відносять території, в яких має місце висока частка зайнятості в сільському господарстві, низький рівень доходів населення, зменшення чисельності населення.

Провівши факторний аналіз, комісія Європейського Союзу виділила групи районів з різним рівнем регіональних проблем і головні фактори регіональних диспропорцій. У результаті проведеного аналізу були визначені два кумулятивні фактори:

1) рівень економічного розвитку (показник валового внутрішнього доходу на душу населення);

2) характер ринку робочої сили (рівень тривалого безробіття).

На основі цих показників і визначають рівень розвитку територій Європейського Союзу.

Однак, одночасне поєднання реалізації заходів із розвитком великої кількості територій в Україні неможливе у зв'язку з потужним фінансовим тягарем на Державний бюджет України, оскільки переважну частину фінансування програм стимулювання розвитку регіонів передбачено саме з даного бюджету. А часткове фінансове забезпечення не дасть очікуваних результатів.

Тим часом запровадження угод щодо регіонального розвитку, які включатимуть спільні заходи центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з реалізації в регіоні Державної стратегії регіонального розвитку та регіональної стратегії розвитку відповідного регіону, порядок, обсяг, форми та строки фінансування спільних заходів, визначених сторонами, відповідно до Державного бюджету України та місцевих бюджетів, дасть можливість проводити політику щодо стимулювання розвитку окремих територій. Такі угоди широко використовуються урядом Польщі відповідно до Закону "Про засади підтримки регіонального розвитку" і є дієвим механізмом підтримки депресивних територій на даному етапі.

З метою забезпечення реалізації державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів Кабінетом Міністрів України затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за поданням відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з урахуванням спільних інтересів територіальних громад регіонів затверджуються регіональні стратегії розвитку.

Задля стимулювання розвитку депресивних територій у їх межах можуть здійснюватись цільове спрямування державних капітальних вкладень у розвиток виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури, надання державної підтримки, у тому числі фінансової, малим підприємствам, сприяння формуванню об'єктів інфраструктури розвитку підприємництва, спрямування міжнародної технічної допомоги на розв'язання актуальних соціально-економічних та екологічних проблем. Однак потрібно пам'ятати, що державна підтримка має бути направлена на розкриття потенціалу регіонального розвитку. Розвиваючи соціальну сферу депресивних територій шляхом дотацій, субсидій, не буде забезпечено економічного ефекту, що не сприятиме в подальшому економічному піднесенню даної території.

Передбачено розроблення програми подолання стану депресивності території, що включатиме коротку характеристику депресивної території, аналіз причин депресивного стану; заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо подолання стану депресивності території, строк їх здійснення, обсяги фінансування з державного, місцевих бюджетів та інших джерел, передбачених

законодавством; порядок здійснення моніторингу виконання програми, показники розвитку, за якими визначатимуться результати її виконання; загальну оцінку очікуваної соціально-економічної ефективності реалізації програми.

Проте, станом на 1 січня 2010 р., ще не розроблено жодної програми розвитку депресивної території, оскільки не повністю приведені інші нормативно-правові акти у відповідність до цього Закону, не розроблено усіма регіонами відповідні стратегії розвитку територій, методику визначення депресивності територій, методичні рекомендації з розроблення програм стану депресивності для усіх територій.

Взагалі, відсутність належної регіональної політики є однією з найбільш небезпечних, але найменш поки що усвідомлених передумов територіальної дезінтеграції Української держави.

ВИСНОВКИ

Державна регіональна політика в Україні фактично тривалий час перебуває в стані розробки, не має достатнього правового та інституційного забезпечення і більше спрямована не на розвиток регіонів, а на їх епізодичну підтримку, причому ця підтримка з об'єктивних економічних причин, як правило, є реакцією на певні надзвичайні обставини, що мали місце в тому чи іншому регіоні. Такий стан справ тимчасовий і покращення макроекономічної ситуації в державі неминуче вимагатиме переходу від політики селективної підтримки регіонів до політики їх розвитку з урахуванням політичних, організаційних, матеріальних і фінансових можливостей держави та самих регіонів.

Література:

1. Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850 "Про стимулювання розвитку регіонів" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850-15>.
 2. Керецман В.Ю. Державне регулювання розвитку регіонів в Україні: теорія і практика: автореф. дис. д-ра наук з держ. управління: 25.00.02 "Механізми державного управління" / Керецман В.Ю. — Національна академія державного управління при Президенті України. — К., 2005. — 32 с.
 3. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України: [Монографія] / О.Б. Коротич. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. — 220 с.
 4. Офіційний веб-сайт Президента Російської Федерації. — Режим доступу: www.kremlin.ru.
 5. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-2006-%EF>.
 6. Сьєрогіна С.Г. Регіоналізм у політико-правовій практиці України / С. Сьєрогіна // Правові проблеми реформування регіональної влади. — Харків, 2002. — 521 с.
 7. Уманець Т.В. Удосконалення методології оцінювання соціально-економічного розвитку регіону / Т. Уманець // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць Харківського регіонального інституту державного управління. — Харків: ХРІДУ НАДУ, 2009. — Вип. 1(31). — С. 134—142.
- Стаття надійшла до редакції 22.06.2010 р.*